أصول الإقتصاد العام

المالية العامة



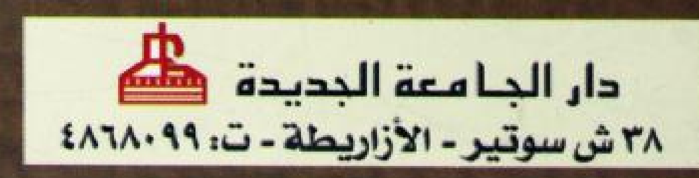
دكتور

مجدى شهاب

أستاذ الإقتصاد والقانون المالى

وعميد كلية الحقوق - جامعة الإسكندرية

٢٠٠٤



أصول الإقتصاد العام

المالية العامة

دكتور

مجدى شهاب

استاذ الاقتصاد والقانون المالى

وعميد كلية الحقوق - جامعة الاسكندرية

دار الجامعة الجديدة

٣٨ ش سوتير - الأزاريطة - ت: ٤٨٦٨٠٩٩

بسم الله الرحمن الرحيم

"وأن ليس للإنسان إلا ما سعى ، وأن سعيه
سوف يرى ، ثم يجزاه الجزاء الأوفى "

صدق الله العظيم

مدخل للدراسة

موضوع دراستنا هو أحد العلوم الاجتماعية ، ذلك هـــو علـــم الاقتصاد العام الذى ينشغل بـــأحد الأنشـــطة الاجتماعيـــة ، بالنشـــاط الاقتصادى للدولة .

وقد تطور هذا العلم ووصل إلى مرحلة متقدمة مـــن التجريـــد والتعميم والتنسيق فى نظرياته وحلوله ، بحيث يعتبر علماً مسـتقلاً لـــه خصوصية . وستكون دراسة هذا العلم فى الحالة التى وصل إليها الآن.

ويمكن القول بصفة مبدئية أن علم الاقتصاد العام هـــو : العلـــم الذى يبحث الأسس والنظريات العامة التى يبنى عليها النشاط الاقتصادى للدولة وذلك فى سعيها لتحقيق الإشباع العام .

ما الذى يمكن استخلاصه من هذا التعريف ؟

- إنه "علم" استخداما للاصطلاح بمعنى عام ، أى مجمـــوع المعرفـــة المنظمة المتعلقة بطائفة من الظواهر والمستنتجة استقراء والمركـــزة علماً.
- وهو علم يتعلق بالأسس والنظريات العامة ، وبذلك يختلـــف ، كمـــا سنرى بعد قليل عن "التشريع المالى" الـــذى يطبـــق هـــذه الأســـس والنظريات العامة على الأوضاع الخاصة بكل دولة فيخرجـــها مـــن نطاقها العلمى النظرى إلى الحيز التشريعى التطبيقى .
- إن هذه الأسس والنظريات العامة يبنى عليها النظام للنشاط الاقتصادى للدولة بمعنى أن التقيد بها شرط لكل نظام مالى صحيح .
- إن نظام النشاط الاقتصادى للدولة الذى يهدف إليه علـــم الاقتصـــاد العام، يهدف إلى تحقيق الإشباع العام فى خـــلال أدوات ووســـائل . باعتبار أن هناك حاجة اجتماعية تقع على الدولة مسئولية إشباعها

وإن كان التشريع المالى عبارة عن "مجموعة القوانين والأنظمة المالية التى تتبعها الدولة فى شؤونها المالية ، مـــن إنفـــاق وتحصيـــل

وميزانية" ، فهو يختلف عن علم الاقتصاد العام بأنه لا يبحث فى الأسس والنظريات المالية العامة ، وإنما فى التشريعات والأساليب المطبقة عملياً فى الدولة على ضوء هذه الأسس والنظريات .

فدراسة الأصول والقواعد العلمية الواجب اتباعها مثلا فى إعداد وإقرار وتنفيذ ومراقبة ميزانية الدولة وتحديد الأدوات والوسائل التى تحقق أهداف الدولة من خلال النظام الاقتصادى اسائد كل ذلك يدخل فى نطاق علم الاقتصاد العام ، أما تتبع وتوضيح الأصول والقواعد التى يتقيد بها واضعو الميزانية وينفذوها فى دولة ما ، بجمهورية مصر العربية ، فبحث فى نطاق التشريع المالى . وكذلك دراسة نظرية الضرائب والأسس التى يجب أن يبنى عليها تحقق ، فرض ، تحصيل هذه الضرائب . والأهداف المجتمعة العامة المبتغاة من الضرائب فإنها تتعلق بعلم الاقتصاد العام ، أما دراسة الضرائب التى تحصل عمليا فى جمهورية مصر العربية والطرق التى تتبعها الجهات المالية المصرية فى تحقيق هذه الضرائب وفرضها وتحصيلها وما يتفرع عن ذلك من أبحاث ، فتتعلق "بالتشريع المالى"

والتشريع المالى هو من أهم المصادر التى يستنبط منها علم الاقتصاد العام نظرياته العلمية ويعدل أصول النظرية نتيجة التجربة والتطبيق العملى

وعليه يمكن القول أن علم الاقتصاد العام يستند فى تطور قواعده وتقدير أحكامه إلى ما وصلت إليه الدول من تجارب فى تنفيذ التشريع المالى [١]

---

(١) للتشريع المالى ثلاث مصادر تعتبر فى الوقت ذاته مصادر رئيسية لعلم الاقتصاد العام:

- الدستور : ففى دستور كل دولة موارد عديدة تبين شروط الإنفاق والإيراد وتحدد أحكام الميزانية وكيفية أعدادها وحقوق المجلس النيابى فى إقرارها وكيفية تنفيذها والموافقة عليها.
- نصوص القوانين المالية واللوائح التنفيذية المكملة لها ، تعتبر أهم مصدر للتشريع المالى وإن كانت دائمة التغيير بما يدخل عليها من تعديلات مستمرة وفقا لمقتضيات المصلحة.
- القواعد العامة للقانون الإدارى : ذلك أن السلطات المالية التى تتولى التحصيل والإنفاق، كغيرها من السلطات العامة ، خاضعة للقوانين الإدارية للدولة .

نتناول بالدراسة فى هدا المدخل للدراسة ، التطور التاريخى لعلم الاقتصاد العام ، نطاق هذا العلم وتطوره ، مضمون علم الاقتصاد العلم وهده النقطة توصلنا إلى علاقة هذا العلم بغيره من العلوم الاجتماعية.

التطور التاريخى لعلم الاقتصاد العام (١)

تحقق لهذا العلم وجود معترف به فى منتصف القرن السادس عشر ، فى حين أنه منذ نشوء الدولة المركزية فى التاريخ الفرعونى عرف الفكر المالى للدولة . وكان ذلك التاريخ وما تلاه بمثابة مهد لميلاد علم الاقتصاد العام . وقد شاهد هذا العلم منذ ميلاده تطوراً استمر إلى وقتنا هذا

وجد فى تاريخ الفراعنة أن دولتهم كانت تحصل الضرائب وتنفق الأموال وفق أنظمة خاصة . وقد أخذ عنهم اليونان بعض هذه الأنظمة ، حتى أن مؤلفات أرسطو وأفلاطون حوت أبحاثا هامة تتعلق بمالية الدولة وأصول تنظيمها

ثم ورث الرومان عن اليونان بعض أنظمتهم وأضافوا إليها ما يتفق وأوضاعهم الخاصة فنظموا الضرائب وحدودها نسبة للأرض والمعادن والمكوس وغيرها . وبقيت أنظمتهم هذه نافذة حتى انهيار الإمبراطورية الرومانية حين ساد أوروبا الغربية التكوين الاجتماعى الإقطاعى فأصبحت إيرادات الحاكم وأموال السيد الإقطاعى واحدة ، كما أعطى الحاكم نفسه حق فرض أى ضريبة أو تسخير أى إنسان

أما العرب ، فلم يكن لديهم نظام مالى قبل الإسلام لأنهم كانوا يعيشون عيشة قبلية لا أثر لتنظيم الأموال العامة . فلما أتى الإسلام استمد المؤمنون من القرآن والسنة نظمهم المالية فيما يتعلق بالتحصيل والإنفاق العام . وكانت الإيرادات فى ذلك الوقت تتشكل من الغنائم

---

(١) انظر د. عادل احمد حشيش ، د. مصطفى رشدى شيحه "مقدمة فى الاقتصاد العام والمالية العامة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ١٩٩٨ ص ٣٥ وما بعدها

انظر د. رشيد الدقر ، علم المالية ، الجزء الأول ، ميزانية الدولة ، الجامعة السورية ، ١٩٥٨ ص ١٠ - ١٩

وغيرها ، ولكل منها طريقة للإنفاق حددها القرآن . فالغنائم يأخذ منها النبى وأهل بيته خمسها ويقسم الباقى بين المجاهدين بالتساوى . أما الزكاة فلذى القربى واليتامى والمساكين .

وحيث اتسعت الفتوحات فى عهد الخلفاء الراشدين ، أخذ الحكام يستمدون نظم الدولة المالية من اجتهاداتهم الخاصة ومما استحسنوه من نظم البلاد المغلوبة على أمرها من روم وفرس . وفى عهد الخليفة عمر بن الخطاب أصبح للدولة العربية بيت مال خاص، " سجل الوارد إليه والصادر عنه وأصول خاصة للتحصيل والإنفاق وديوان لتنظيم الشئون المالية ، كما فرضت المرتبات للعمال والقضاة .

وازدادت الأمور المالية توسعا وتعقيدا فى عصر الأمويين بسبب اتساع البلاد المفتوحة ففرضت الضرائب المختلفة التى كان يتصرف كل عامل بتحصيلها وإنفاقها حسب الأصول .

وامتد ذلك إلى عصر العباسيين فأصبح الخليفة يتصرف ببيت المال كلما يشاء ، فيمنح من يريد ويمنع عمن يريد ويهب من يشاء ومتى يشاء . وهكذا كان كل عامل فى ولايته للخلافة شيئا من موارده ويتصرف بالباقى كما يرى . إلى أن جاء الخليفة هارون الرشيد فكان أول من حاول وضع نظم مالية مستقرة فى الإسلام [١]

وبالانتقال من التكوين الاجتماعى الإقطاعى الذى ساد أوروبا من القرن التاسع حتى القرن الخامس عشر إلى التكوين الاجتماعى الرأسمالى يمكن أن نؤرخ ميلاد علم الاقتصاد العام ، حيث كان ذلك على يدى العالم الفرنسى (بوذان Bodin) والذى قدم بحثا علميا فى الأمور المالية فى كتابه "الجمهورية عام ١٥٧٦ ، وقد وضع هذا العلم لإدارة مالية الدولة شروطا ثلاثة ، وهى : الأمانة فى التحصيل ، والإنفاق فى ما يرفع شأن الدولة ، والسعى للاحتفاظ بمقدار من الإيرادات فى مسجلات خاصة [٢] ، ومن الذين ساهموا أيضا فى علم

---

(١) انظر دكتور رشيد الدقر "علم المالية" المرجع السابق ص ١ - ١٣

(٢) يجدر الإشارة أننا نتناول هنا التطور التاريخى لعلم الاقتصاد العام ، مع تسليمنا بأثر-

الاقتصاد العام فى ذلك الوقت العالم الإنجليزى وليم بيتى (Petty) الذى قدم بحثا فى الضرائب والرسوم فى مؤلفه الصادر سنة ١٦٦٢ ، وفى الوقت ذاته هاجم العلماء الفرنسيون نظام الضرائب المعمول به فكتب بواكيلير (Boisguilbert) ، عام ١٦٩٥ ، ينتقد الضرائب غير المباشرة لأول مرة ويفضل عليها الضرائب المباشرة .

ويمكن القول بأن النظر إلى النواحى المالية فى تلك الفترة كان غالبا عليه الطابع السياسى ، اعتقادا من الباحثين العلميين بأن عظمة الدولة تقوم على صلاح ماليتها ، الأمر الذى جعلهم يبحثون المواضيع المالية عرضا فى مؤلفاتهم السياسية .

فى حين أن فى القرن الثامن عشر ، أصبح العلماء يهتمون بالجانب الاقتصادى من المسائل المالية أكثر من اهتمامهم بالجانب السياسى . ففى عام ١٧٤٨ صدر فى فرنسا كتاب (مونسكيو Montesquieu) الشهير "روح القوانين" ، وفيه تفضيل للضرائب التصاعدية على الضرائب النسبية ، ثم انتشر المذهب الفيزيوقراطى الذى اقتصر أصحابه على بحث الضرائب فحاولوا شرحها عمليا وبحثوا الغاية منها والعدالة فى فرضها وكانوا ينادون بجمع كل الضرائب فى ضريبة واحدة تفرض على صافى إنتاج الأرض ، ومن أعلام هذا المذهب الوزير الفرنسى (تورجو Turgot) الذى ألغى إبان توليه الوزارة ثلاثا وعشرين ضريبة ، كما ألغى نظام السخرة بعد أن أثبت أنه يكلف الدولة أربعة أمثال العمل المأجور

كما ظهر فى ذلك القرن الاقتصادى الإنجليزى الكبير (آدم سميث Adam Smith) وكان لكتابه "ثروة الأمم" شأن كبير فى بحث الضرائب والنفقات

أما فى القرن التاسع عشر ، فقد ساد الجانب الاجتماعى فى المسائل المالية ، فقام العلماء يدعون إلى مباشرة الحكومة كثير من

- تطور النظم الاقتصادية على النظم المالية وما أحدثه هذا الأثر على موضوع علم الاقتصاد العام ، ففى هذا الصدد يجب التفرقة بين أثر النظامين الرأسمالى والاشتراكى (انظر: دكتور باهر محمد عتلم المالية العامة ومبادئ الاقتصاد المالى ١٩٨٦ ، ص ٦)

المرافق التى كان يتولاها الأفراد والأشراف عليها وإدارتها وكان من الداعين إلى ذلك (ولكنير Wagner) فى ألمانيا ، و(سيلكمان Siligman) و(آدامس Adams) وغيرها فى أمريكا

وفى القرن العشرين ، استقل علم الاقتصاد العام عن العلوم الاجتماعية الأخرى ، وأصبح علما قائما بذاته وإنما تراعى فى بحثه الوجهات الثلاث : السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، فبينما اقتصر عدد كبير من المؤلفين على بحث الاقتصاد العام من الناحية القانونية المالية ، أمثال (البكس Albix) و(تروتابسا Trotabas) و(بونار Bonnard) وغيرهم ، قام الأستاذ (نوغارو Nogaro) ينادى بالتفاعل المالى بأهمية الطابع الاقتصادى الاجتماعى لعلم الاقتصاد العام وذلك سنة ١٩٤٠ ، ولقد تبعه إلى ذلك عدد كبير من المؤلفين فى مقدمتهم الأستاذ لوفبرجية Lanfenburger .

وإن كان يمكن القول بأن الاتجاه الاقتصادى الاجتماعى لعلم الاقتصاد العام يعتبر الاتجاه السائد إلا أن ذلك لم يمنع من أن بعض المؤلفين لا زالوا ينتقدون هذا الاتجاه فيما أسموه بمحاربة استخدام الضرائب لتحقيق العدل الاجتماعى وإعادة توزيع الثروة .

إن العرض المعرفى المتكامل لتطور الاقتصاد العام كعلم لا يمكن أن يكتمل ، دون التعرف من قرب على تطور الفكر الاقتصادى الذى كان مصاحبا للنشاط الاقتصادى العام [(١)]

واكب اتساع النشاط الاقتصادى اتجاها فكريا، وفى بداية الأمر كان هناك اختلاط بين مفهوم الاقتصاد بصفة عامة بمفهوم الاقتصاد العام، وذلك إبان محاولة إقامة علم اقتصادى مستقل عن سائر العلوم الاجتماعية الأخرى . وقد ساد فى تلك النشأة تصور أن الاقتصاد هو العلم الذى ينشغل ببحث كيفية زيادة موارد الدولة وتنمية ثروة الأمير [(٢)]، وتدريجيا حدث الانفصال حيث تغلب النشاط الخاص على النشاط

---

(١) د. عادل احمد حشيش ، د. مصطفى رشدى شيحه ، مرجع سابق ص٣٦ وما بعده.

(٢) P. Villey. Ala Recherche d'une doctrime ecomomique. Dalloz. Paris 1972.

الاقتصادى العام وذلك تأثرا بالفكر الليبرالى . وبهذا بدأت تتضح سمات لقوانين اقتصادية ومبادئ تنظم النشاط الاقتصادى العام وسرعان ما ظهرت مذاهب فكرية ورؤى عديدة استمرت فى التطور حتى تكون توجه حديث معاصر لدى مدرسة الرفاهية الاقتصادية ، والتى تمثل الأساس النظرى "لعملية تخصيص الموارد العامة" وتتناول الأسلوب الأمثل لهذا التخصص .

ويجدر الإشارة أن تحليل القواعد والمبادئ والمعايير الخاصة بعملية التخصيص والتى تعتبر الأساس النظرى لمدرسة الرفاهية الاقتصادية ، يستلزم التعرض لافكار المدارس الفكرية الأخرى التى سبقت التوجه الحالى .

وضعت **المدرسة التجارية** مفهوم ثروة الدولة ، حيث اختلف إطارها الفكرى فى وسيلة تكوينها ، وكان مبعث الاختلاف التباين بين الواقع الاقتصادى . فنجد أن انجلترا الصناعية مثلت التجارة الوسيلة الأولى للثروة ولذلك سعت انجلترا إلى فتح أسواق جديدة . وفى فرنسا كانت الصناعة فى مكن الصدارة ، وإن كان الفيزقراط من بعدهم قد غيروا الاتجاه نحو اعطاء الأولوية للزراعة باعتبارها العمل المنتج الوحيد.

أما فى اسبانيا فإن الثروة تقوم نقديا وهى تتمثل فيما تملكه الدولة من نقود أى معان ثمينة . فى جميع تلك المحاولات لم يكن هناك انفصالا بين النشاط الاقتصادى العام والنشاط الاقتصادى الخاص .

أما **المدرسة الطبيعية** فهى التى أرست الأساس الفكرى الاقتصادى العلمى . حيث يؤسس فكر هذه المدرسة على وجود نظام طبيعى واضح ، سماته الملكية الخاصة والحريات الفردية والسلطة السيادية كحقوق طبيعية . والنشاط الزراعى هو دعامة النشاط الاقتصادى . توصى تلك المدرسة بضرورة تبنى التشريع للقانون الطبيعى مع انحسار تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى وقصره على فرض الضرائب .

هذا وقد ابرزت المدرسة الكلاسيكية الفكر الليبرالى ، وذلك لصالح الاقتصاد الخاص والنشاط الفردى . كما أرست مبادئ الحرية الاقتصادية واحترام الملكية الخاصة وسيادة المنافسة واعمال قوى العرض والطلب لتخصيص الموارد . فى حين أن الدولة يقتصر دورها - وفق ما أورده - آدم سميث رائد المدرسة - فى مجالات الأمن والعدالة والمرافق العامة أما المجالات الأخرى فتترك للقطاع الخاص والذى يكون هدفه هو تحقيق الربح . وهذا ويتصور أن هناك يد خفية تحقق التوازن بين المصالح الخاصة والمصالح العامة .

فى حين أن ريكاردو فى كتاب "مبادئ فى الاقتصاد السياسى والضريبة" ، قد اعتبر الضريبة إحدى مظاهر تدخل الدولة تناول آثارها السلبية على الاقتصاد الخاص . ولا يمكن إغفال وجود اتجاه نحو الاجتماعية لدى بعض المفكرين الكلاسيكين مثل جان ستيوارت بيل وجان باتست ساى . ويعتبر الأول بما اشارة من افكار حول النظام الضريبى ، هو ملهم "الرأسمالية الاجتماعية" .

فنجد أن النظرة الاجتماعية التى أثرها "ميل" قد أدت إلى انبثاق فكر المنفعة الاجتماعية من النفقات العامة ذات الطبيعة الاقتصادية مثل الطرق والموانى وغيرها

فى حين أن المدرسة الألمانية قد تميزت عن المدرسة الكلاسيكية باهتمامها بنشاط الدولة الاقتصادى ويتضح ذلك فى فكر "فاجنر" و"فون فيزر"

تناول "فاجنر" دراسة الاقتصاد العام والرفاهية فى إطار معالجته للاقتصاد المالى ، هذا وقد حددة بأنه العلم الذى يدرس نشاط الدولة فى الإدارة الحكومية . وهو النشاط الذى لا يخضع لقواعد السوق فمعياره الأساسى هو المصلحة القومية . فالدولة تحدد أهدافها وتعمل على تحقيقها جيداً ويتضح ذلك عند فرضها الضرائب لتغطية نفقاتها . كما تستخدم الضرائب لإعادة توزيع الدخل وتصحيح عدم المساواة فى الثروة. وقد ذهب إلى تميز النشاط الاقتصادى العام بتزايد اتساع نشاطه

وخضوعه لقانون نمو النفقات العامة

هذا وقد تميز "فون فيزر" بتقديمه بناء فكرى متكامل للاقتصاد العام كنموذج يعمل فى إطار بناء سياسى واقتصادى ليبرالى . حيث أوضح أن نشاط الدولة يتمثل فى صورة إنفاق مالى ، وهناك مجموعتين من النفقات العامة ، المجموعة الأولى فهى تتشابه مع نفقات النشاط الخاص مثل خدمات البريد والسكة الحديد والكهرباء [١]

أما المجموعة الثانية فهى النفقات العامة المرتبطة بالاقتصاد العام. وهى نفقات اجتماعية وهى ذات أنواع ثلاثة [٢] . الأول يشمل نفقات الحكومة والجهاز الإدارى وهى تهدف تسيير أداء الدولة لوظائفها ومثال ذلك نفقات الحرب والدفاع والعدالة . والنوع الثانى يتمثل فى نفقات الإدارة الداخلية وهى لتسيير أداء الخدمات العامة . والنوع الثالث هو نفقات إدارة الاقتصاد القومى وهى نفقات لدعم البنية الأساسية[٣]

وبذلك يمكن القول أن الإطار الفكرى المتقدم كان يرى أن نشاط الاقتصاد العام يقتصر على الإنتاج غير المادى مثل تحقيق السلام والعدل والبنية الأساسية والخدمات الاجتماعية

كما قدمت المدرسة الماركسية النيوماركسية تحليلا لتفسير دور الدولة فى النشاط الاقتصادى والاجتماعى وذلك فى إطار طريقة الإنتاج الرأسمالية . حيث أخضعت الأخيرة إلى ثلاث مراحل للتطور تميزت كل مرحلة منها بنتاجها الفكرى : رأسمالية المنافسة والرأسمالية الاحتكارية ورأسمالية الدولة الجديدة ومجتمع الاستهلاك

وإن الدور الاجتماعى للدولة يقتصر على المحافظة على علاقات الإنتاج السائدة فرأسمالية المنافسة المعاصرة لا تمنح الدولة

---

(١) يلتزم المستفيد من الخدمة بدفع رسم نظير الحصول عليها وبذلك نحن بصدد اقتصاد مبادلة.

(٢) د. عادل احمد حشيش ، د. مصطفى رشدى شيحه .. المرجع السابق ، ص ٤٠

(٣) هذا لا يمنع من تحقق وسائل مادية من خلال نشاط الاقتصاد العام وذلك مثل الطرق والكبارى والقنوات والمنشآت العامة ولكنها تهدف لتحقيق أهداف النشاط الخاص .

الشخصية الاقتصادية . فهى فى ظل الإطار المتقدم تعمل على استمرار الاستغلال والمحافظة على المراكز الاجتماعية وحماية المصالح الخاصة وذلك من خلال الأمن والدفاع وتنمية المرافق . وهذه الوسائل من شأنها أن تساهم فى زيادة الفائض للمشروعات وتنميتها وتحويلها إلى الاشكال الاحتكارية . فالاقتصاد العام لا يتميز عن الاقتصاد الخاص ، بل هو النشاط العام يهدف إلى تدعيم النشاط الخاص

فى مرحلة تالية تحولت الرأسمالية الليبرالية (رأسمالية المنافسة) إلى رأسمالية احتكارية . ابعدت القوى الاحتكارية قوى السوق لتقوم بدورها فى عملية توزيع وتخصيص الموارد وتحديد الأثمان والأرباح . كما وجهت تلك القوى علميات الإنتاج والتوزيع والاستهلاك واحكمت ارتباطها بالمراكز المالية والنقدية . وقد أدى ذلك إلى ظهور مواجهة لهذا التيار تمثلت فى تجمع العمال ونمو النقابات والمقاومة لسوق العمل وظروفه الأمر الذى دفع بضرورة البحث عن إقامة توازن اجتماعى بين المشروعات الخاصة والنقابات العمالية

فى تلك المرحلة تخلت الدولة عن دورها "كدولة حارسة" لتمارس "الدولة المواجهة" الأمر الذى يعنى زيادة النشاط الاقتصادى للدولة . فالدولة تتدخل فى أمور شتى تحديد الأجور ، الأسعار ، ومواجهة البطالة ... وتطبيق نظم التأمين الاجتماعى والصحى وتعديل النظم الضريبية ، عديد من مجالات التدخل تهدف إلى إضفاء الصفة الإنسانية على النظام الاقتصادى .

طورت النيوماركسية الرأسمالية الاحتكارية إلى رأسمالية الدولة ومجتمع الاستهلاك . فالدولة قد وسعت نشاطها . فهى تمارس النشاط الاقتصادى الخاص بجانب النشاط العام التقليدى . حيث يوجد قطاع عام إنتاجى ومالى بجانب القطاع الخاص . هذا ويهدف كلا القطاعين إلى تشجيع مجتمع الاستهلاك والرفاهية فى ظل السمات الأساسية لطريقة الإنتاج الرأسمالى وتؤدى تناقضات تلك الطريقة إلى عدم مساواة التمتع بالرفاهية المستهدفة من النشاط الاقتصادى العام وظهور أزمات نقدية

ومالية وتفاقم مشكلة البطالة وتفاوت الدخول ذلك على الصعيد الداخلي. في حين أن طريقة الإنتاج السائدة تعكس نمط جديد لتقسيم العمل الدولى وانقسام الاقتصاد الرأسمالى الدولى إلى دول متقدمة وأخرى متخلفة .

فالدولة تتمتع بالشخصية الاقتصادية تمارس النشاط الاقتصادى العام الخدمى من خلال برامج الحكومة فى الإدارة والاسكان والتعليم والبحث العلمى وكذلك النشاط الاقتصادى العام الإنتاجى من خلال المشروعات العامة كل ذلك من خلال طريقة الإنتاج الرأسمالية

وفيما يتعلق بالمدرسة النيوكلاسيكية فمع احتفاظها بسماتها الأساسية فقد وضعت معيارا للنشاط الاقتصادى العام هو معيار المنفعة القائمة على إشباع الحاجات العامة . وهو ذات المعيار المطبق فى القطاع الخاص . وبذلك يكون هناك نوعين من الحاجات الحاجات الخاصة والحاجات العامة ، فإذا كان إشباع الحاجات الخاصة يتم من خلال آليات السوق وجهاز الأثمان . فقد ثار التساؤل عن مدى إمكانية تطبيق ذلك على الحاجات العامة

فإن البعض يرى جواز ذلك استنادا لعدم وجوب التفرقة بين شخصية الدولة الاقتصادية وشخصية الفرد الاقتصادية . فالدولة والفرد كلاهما منتج ومستهلك . فالدولة تخضع لذات القوانين التى يخضع لها الفرد بخصوص الإنتاج والتوزيع ، والاختلاف الوحيد يقتصر على نطاق ممارسة النشاط . فى حين أن فريق آخر أوجد خلافا : فالسلع العامة التى تشبع الحاجات العامة غير قابلة للتجزئة وهى تشبع الحاجات العامة دون تمييز

هذا وقد ساهمت افكار المدرسة الكينزيه فى تصحيح مسار النظام الرأسمالى وذلك لضمان استمراريته . حيث أضافت أبعاد جديدة على المستوى المنهجى بالتحول من الجزئية إلى الكلية ، المستوى الموضوعى فى نظرية الدخل بالمتغيرات الأساسية الاستهلاك والاستثمار والتوظيف ، أو أدواتها التحليلية مثل المضاعف أو المعجل كما تجسدت مساهمة تلك المدرسة فى المطالبة بتدخل الدولة فى النشاط

الاقتصادى وذلك من خلال السياسة المالية بواسطة زيادة الإنفاق الاجتماعى وعجز الميزانية النقدية بواسطة الاصدار والائتمان المصرفي . الضريبية بواسطة الضرائب التصاعدية ولم تقصر المدرسة الكينزية على تدخل الدولة بواسطة السياسات المتقدمة بل أعتبرت أن تدخل الدولة وممارستها النشاط الاقتصادى بالإنفاق سيؤدى لتنمية الطلب الفعال ، وذات الأثر على الاستهلاك والاستثمار ، الأمر الذى ينعكس بالزيادة على معدلات التشغيل أو التوظيف [١]

تمثل المدارس الفكرية المتقدمة حلقات فى منظومة واحدة ، كان هدفنا من استخدامها هو الوصول إلى الحلقة المعاصرة وهى **نظريات الرفاهية الاقتصادية** [٢] حاولت تلك النظريات ، والتى اشتملت على الافكار الحديثة والنيوكلاسيكية أن توفق بين موقفين متناقضين . فهى فى الواقع محاولة لتجاوز التناقص الواقع بين الليبرالية والاشتراكية وذلك فيما يتعلق بآلية توزيع وإعادة توزيع الدخل

ويمكن القول أن الرفاهية الاقتصادية تتناول الجانب الاجتماعى لتوزيع الدخل وتنشد العدالة فيه ، وكذلك تشمل فكرة الحد الأقصى من حيث الفاعلية فى تخصيص الموارد الإنتاجية أى الكفاءة الاقتصادية فهى تهدف إلى تدخل الدولة فى النشاط الاقتصادى

ويهمنا فى هذا الصدد توضيح نظرة تلك النظريات إلى الأسس النظرية الاقتصادية للسياسة الاجتماعية للدولة

إن النشاط الاقتصادى للدولة من برامج حكومية ومشروعات عامة ، يجب أن يهدف إلى تعظيم العائد الاجتماعى والرفاهية العامة ،

---

(١) د. عادل احمد حشيش مصطفى رشدى شيحه ، المرجع السابق ، ص ٤٦ وما بعدها. حيث التساؤل حول عما إذا كان كينز يعتبر المؤسس الفكرى "الرأسمالية الاجتماعية"؟ ونحن نتفق مع ما ذهب إليه المؤلف المتقدم من أن الفكر الكينزى قد أبرز عديد من تناقضات النظام الرأسمالى متمثلة فى وجود صراعات بين المصالح المختلفة الفرد والجماعة، المصالح الحالية والمستقبلية تلك الحقائق تؤثر فى الحسابات الاقتصادية الخاصة أو العامة

(٢) د. عادل أحمد حشيش، د. مصطفى رشدى شيحه، المرجع السابق، ص٤٨ وما بعدها

تلك الفلسفة فى الحقيقة مواجهة لفلسفة النشاط الخاص والتى تهدف إلى تعظيم الأرباح

وفى ذات السياق نجد أيضا أن قواعد الحساب الاقتصادى العام تختلف عن تلك المطبقة فى الحساب الاقتصادى الخاص. ففى الاقتصاد العام الرونا عامة والمعايير اجتماعية والعوائد مباشرة وغير مباشرة مادية وغير مادية . كل ذلك فى منظومة تهدف الدولة فيها إلى تحقيق التوازن بين المصالح المتناقضة : الكفاءة الاقتصادية وآلدوافع الخاصة من جانب واعتبارات العدالة وتوزيع الأعباء من جانب آخر . تلك هى الرأسمالية الاجتماعية التى تقابل رأسمالية السوق

فاقتصاد الرفاهية ينصب اهتمامه على جميع الأفراد الذين يكونون التكوين الاجتماعى

وعلى ذلك يجب أن يتركز النشاط الاقتصادى للدولة على تحقيق إشباع احتياجات الأفراد .

إن كان ما تقدم هو التطور التاريخى لعلم الاقتصاد العام ، فإن هناك تطور آخر كان له أكبر الأثر عليه ، إلا وهو تطور النظم الاقتصادية.

نطاق علم الاقتصاد العام وتطوره :

إذا كانت المشكلة الأساسية فى علم الاقتصاد منشؤها عدم التناسب بين حاجات الأفراد الخاصة ووسائل إشباعها ، نظرا لتعدد الحاجات وتباين أهميتها فى مواجهة ندرة الموارد المتاحة ، فإن المشكلة الأساسية فى علم الاقتصاد العام منشئوها أيضا عدم التناسب بين الحاجات العامة والموارد المتاحة لإشباع هذه الحاجات . فالمشكلة فى جوهرها واحدة ، ويمكن إيجازها فى ندرة الموارد المتاحة للفرد وللمجتمع ، إلا أن وسائل علاجها تختلف نظرا لتباين الزاوية التى ينطلق منها التحليل العلمى لها تبعا لتغاير مستوياته ، فعلاج أية مشكلة على الصعيد الفردى لابد وأن يختلف فى حدود معينة عن علاجها على

الصعيد القومى ولتوضيح ذلك فإنه يكفينا أن نذكر أن دراسة مشكلة الندرة على المستوى الفردى البسيط تبدو ميسورة نسبيا لأن الحاجات الإنسانية التى يبغى الفرد إشباعها تمثل إحدى المعطيات ، ومن ثم فإن المطلوب مواجهة هذه الحاجات بالموارد المحدودة ومقارنة النفع الذى يعود على الفرد من إشباع كل منها بالنفقة التى يستلزمها هذا الإشباع، لنخلص من ذلك إلى تحديد الوضع الاقتصادى الأمثل لاستخدام تلك الموارد المحددة فى تحقيق أكبر قدر ممكن من الإشباع . أما محاولة مواجهة مشكلة الندرة على المستوى القومى ، فإن الأمور ستبدو غاية فى التعقيد إذ يلزمنا بادئ ذى بدء تحديد الحاجات العامة وهذا بدوره يتوقف على تحديد الحجم الأمثل للتدخل الحكومى فى الحياة الاقتصادية.

ومثل هذا التحديد يتوقف على مجموعة من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية المترابطة . ومن الجدير بالذكر أن تحديد الحاجات العامة التى ينبغى أن توجه موارد الدولة لإشباعها، يمثل المشكلة الأساسية لكافة الأنظمة السياسية والاقتصادية . وعليه يكون من المفيد أن نمر فى عجالة على التطور الذى مرت به تلك الأنظمة خلال القرن الماضى كى يتضح لنا أثر هذا التطور على علم الاقتصاد العام

– **من مرحلة الاقتصاد الحر** (Economie libérale) إلى مرحلة الاقتصاد الموجه (Economie dirigée) تدور النظريات التقليدية التى سيطرت على الفكر السياسى الاقتصادى حتى مطلع القرن العشرين حول فكرة أساسية مؤدها أن أفضل السبل لتحقيق الرفاهية الاجتماعية والاقتصادية يتمثل فى ترك الحرية الكاملة للأفراد فى تحديد حجم ونوعية ما يمارسونه من نشاط اقتصادى (مبدأ دعه يعمل ، دعه يمر Laissez faire, laissez passez) ، فالحافز الفردى أفضل بكثير من الحافز الجماعى . كما أن نظام الأثمان قادر فى ظل المنافسة الكاملة على تحديد حجم الدخل القومى بأفضل الصور وعلى توزيع هذا الدخل على مختلف الفئات والأفراد بأكثر الأوجه عدالة . وقد ربطت هذه النظريات بين تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية ووجود

"الدولة الحرة" التى، لا تحتفظ لنفسها إلا بأقل قدر ممكن من الوظائف . حجم عن التدخل فى الحياة الاقتصادية ، وقد كان التعبير عن هذه الأفكار ومن وجهة مالية الدولة تقتضى من جهه الحد من إيرادات الدولة ومن جهة ثانية الحد من إنفاق الدولة

فالضرائب يجب أن تفرض فى أضيق الحدود بحيث يكون لها أقل أثر ممكن على النظام الاقتصادى أى على الإنتاج والأثمان والاستهلاك والتوزيع ، ولا ينبغى أن تهدف الدولة من وراء فرض الضرائب تحقيق أى أمر آخر سوى تزويد الخزانة العامة بالموارد اللازمة لتغطية الإنفاق العام

وبالمثل فإن الإنفاق العام ينبغى أن يكون ضيقا إلى أقصى حد حتى لا يؤثر بصورة جوهرية ومحسوسة على هذا النظام الاقتصادى وعليه يجب أن ينحصر فى مجال الخدمات العامة الأساسية التى لا يتصور قيام الدولة بدونها ، وهى على وجه الحصر الدفاع عن حدود الوطن أو ما يسمى بخدمة توفير الأمن الداخلى وأخيرا الفصل فى المنازعات التى تثار بين المواطنين أى خدمة القضاء

وهكذا فإن الفكر الاقتصادى التقليدى كان يؤكد على ضرورة حصر الحاجات الجماعية فى أضيق نطاق ممكن بحيث تتحدد وظائف الدولة بما هو ضرورى للمحافظة على كيانه ، وقد ترتب على انتشار هذا الفكر نشوء مبدأين مترابطين سيطرا تماما على الفكر المالى طوال القرن التاسع عشر وحتى نهاية الثلث الأول من القرن العشرين وهما مبدأ الدولة الحارسة ، ومبدأ حيدة المالية العامة

ويستخلص من كتابات التقليديين أن أفضل الإنفاق فى تصورهم هو ما قل مقداره ، كما أن أحسن الضرائب هى أخفها عبئ ، كما أن ترك الأموال بين يدى الأفراد يستثمرونها أفضل من أن تحصل عليها الدولة عن طريق الضرائب لأن استخدام الدولة للأموال غير منتج أساسا ويتصف بالإسراف والتبذير ، أخيرا فإن منع الدولة من التدخل فى الحياة الاقتصادية يمثل فى نظرهم أفضل الضمانات للمحافظة على

الاتجاه التلقائى للاقتصاد القومى نحو التوازن

– **وبتعاقب الحربين العالميتين الأولى والثانية ، اكتشف الاقتصاديون أمرين**

• إن مبدأ الدولة الحارسة يتعارض تماما مع مقتضيات تعمير ما دمرته الحروب ، فليس من المتصور أن تنهض الاقتصاديات المحطمة دون تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية بخطة متكاملة لدفع عجلة البناء للأمام ، ثم تبينوا أن الدولة كانت تقوم فى واقع الأمر بدور اقتصادى هام فى بدء التكوين الاجتماعى الرأسمالى ، إذا كانت تدعم المشروعات الجديدة وتعمل على توفير المناخ المناسب لنشأة المشروعات الصناعية والتجارية الكبرى ، فكانت لا تتردد فى منحها العديد من المزايا لتدعيمها حتى أنها كانت تمنحها مراكز احتكارية هامة تتنافى مع فكرة المنافسة الكاملة غير الصالحة

• ثم اكتشفوا ثانيا ، أن مبدأ حيدة المالية لا يوجد له مسوغ مقبول إلا لدى الطبقات البرجوازية التى تخشى تحمل مسئوليتها فى إصلاح النظام الاقتصادى والاجتماعى . فالدولة المحايدة لم تكن قط سوى الدولة المساندة للطبقة الرأسمالية ، وقد فرضت الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى سادت بعد الحربين العالميتين مفهوما جديدا للعدالة فى توزيع الأعباء العامة ، كما أن ظهور الدولة التى اعتنقت طريقة الإنتاج الاشتراكى فى أوروبا وتعاظم دور النقابات العمالية دفع المفكرين إلى المناداة بتدخل الدولة لإصلاح المساوئ الاقتصادية والاجتماعية لطريق الإنتاج الرأسمالى

وقد ارتبط تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية بنشوء ظاهرتين على قدر كبير من الأهمية بالنسبة لتطور علم الاقتصاد العام وتزايد أهميته

• الظاهرة الأولى : تمثلت فى تغير دور الدولة من مجرد المحافظة على النظام الاقتصادى القائم إلى التأثير المنتظم والمخصط

(interventionnisme étatique) عليه بغية توجيه الاقتصاد القومى نحو التوازن وضمان تحقيق العمالة الكاملة للقوى الإنتاجية ، وهذا ما يتحقق بتكييف مستويات الإنفاق العام والإيرادات على نحو يدفع النشاط الاقتصادى نحو حالة التوازن ، وقد ترتب على تطور الفكر الاقتصادى على هذا النحو أن بدأت الدولة تحرص على تنويع صور تدخلها فى الحياة الاقتصادية حتى تمكن من توجيه النشاط الاقتصادى بمرونة .

• أما الظاهرة الثانية : وهى ترتبط إلى حد كبير بالظاهرة الأولى حيث تتعلق بتزايد أهمية الخدمات العامة التى تؤديها الدولة لمواطنيها وذلك نظرا لتزايد حجم ونوعية الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة المقدمة من الدولة كتعبير عن حرصها على تحقيق الرفاهية الاجتماعية والاقتصادية لسائر المواطنين .

وكما سبق أن ذكرنا فإن هذه الخدمات كانت تنحصر فى بداية الأمر فيما يطلق عليه اصطلاح "الخدمات العامة الأساسية" أى الدفاع الخارجى والأمن الداخلى والقضاء ، ومع تطور أسلوب الحياة البشرية ظهرت طائفة جديدة من "الخدمات العامة الضرورية" التى وإن كانت لا تعد أساسية للمحافظة على كيان الدولة إلا أنها تبدو ضرورية للحياة على أرضها إذ لا يتصور استمرار الحياة العصرية بدونها ومثال تلك الخدمات : إنشاء الطرق وإقامة الكبارى والمطارات ، وأخيراً ظهرت طائفة جديدة من "الخدمات العامة الإضافية" وهى خدمات يمكن أن يترك أمر القيام بها للقطاع الخاص غير أن السلطات العامة تفضل تحمل عبئها حرصها على تحقيق المصلحة العامة أو العدالة الاجتماعية ، والأمثلة على هذه الخدمات الإضافية متعددة ويصعب حصرها إذ أنها تمثل الغالبية العظمى من الخدمات غير القابلة للتجزئة التى تقدمها الدولة الحديثة لمواطنيها ، فحرص الدولة على الصحة العامة يجعلها تقدم خدمات التحصين والعلاج المجانى من بعض الأمراض وحرصها على رفع المستوى الثقافى يجعلها تقدم خدمات التعليم ومحو الأمية ، وحرصها على التنظيم الاجتماعى والاقتصادى يدفعها إلى تقديم خدمات

لتنظيم الأسرة وحرصا على دفع عملية التنمية للأمام يجعلها تتحمل مسئولية إقامة المشروعات الأساسية فى الاقتصاد القومى ، وأمثلة أخرى كثيرة نستطيع أن نستعرضها لتبيان أهمية تزايد الخدمات العامة الإضافية غير القابلة للتجزئة ، غير أننا إذا أمعنا النظر فإننا سنتبين بوضوح أنها قابلة للتجزئة بطبيعتها ، أو بمعنى أدق أنها خدمات تقترن فيها القابلية للتجزئة بعدم القابلية على النحو السابق شرحه ، ومن ثم فإن الدولة تستطيع أن تطالب من المنتفعين بها بدفع رسم كمقابل للاستفادة منها ، إلا أنها قد ترى لأسباب سياسية أو اجتماعية إعفاءهم من تأدية هذا الرسم كما هو الحال بالنسبة للخدمات التعليمية التى تحرص معظم الدول على تقديمها مجانا للمواطنين بهدف رفع المستوى الثقافى لشعوبها فى هذه الحالة فإن الخدمات الإضافية تلحق بالخدمات الأساسية والضرورية من حيث أن تمويلها يتم من حصيلة الضرائب العامة

هكذا إذن تزايدت أهمية الخدمات التى تقدمها الدولة الحديثة لمواطنيها ، وقد كان لذلك أبلغ الأثر على تطور علم الاقتصاد العام ، إذ اتسع نطاقه تبعا لتزايد مجالات الدولة فى الحياة الاقتصادية فلم يعد دوره قاصراً على المحافظة على الأمن وتحقيق العدالة المجردة بين المواطنين ، فإذا أضفنا إلى ذلك ما سبق أن لاحظناه من تزايد الأهمية الاقتصادية للنشاط الاقتصادى للدولة بعد أن أصبح يستخدم لتحقيق التوازن الاقتصادى من خلال تحقيق التناسق بين الإنفاق العام والإنفاق الخاص على نحو يخدم الأهداف الاقتصادية العامة للدولة ، فإنه يمكننا أن نلمس بسهولة أهمية التطور الذى لحق بنطاق ومحتوى علم الاقتصاد العام ، ويمكن أن نجمل أسباب هذا التطور فى عوامل ثلاثة أساسية هى:

• زيادة الإنفاق العام وتغير طبيعته من مجرد إنفاق إدارى إلى إنفاق تجارى وصناعى أيضا ، وترجع هذه الزيادة وهذا التغيير بطبيعة الحال إلى تطور مفهوم الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة ، غير أنه يمكن التركيز على عاملين هامين ساهما بصورة أساسية فى تزايد

الإنفاق وتنوع طبيعته .

• سعى الدولة نحو تملك المشروعات الاقتصادية ذات الأهمية الاستراتيجية الكبرى حتى تكفل لنفسها القدرة على توجيه الاقتصاد القومي.

• ظهور النفقات التحويلية ، وهى تلك النفقات التى تهدف إلى إعادة توزيع الدخول بين أفراد المجتمع ، ومثالها الإعانات الاجتماعية ، معاشات الضمان الاجتماعى . وقد تزايدت أهميتها نظراً لتواجد قناعه لدى النظم السياسة المختلفة بضرورة تدعيم التضامن الاجتماعى والاقتصادى وذلك حفاظا على السلام الاجتماعى والسياسى ، وذلك بإعانة الطبقات ذات الدخل المحدود ، وتمويل الأعباء العامة أساسا من الضرائب المحصلة من الطبقات القادرة

• زيادة أهمية القطاع العام فى الاقتصاديات المعاصرة ، فتدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية لم يعد مجرد حدث عارض ، وإنما أمراً مألوفاً لا يثير اعتراضات جادة ، فالسيطرة على الصناعات الحربية لأسباب سياسية ، وعلى الصناعات الثقيلة لأسباب اقتصادية تتعلق بصعوبة توفير القطاع الخاص لرؤوس الأموال اللازمة لها أصبحت من الأمور المعتادة ، وقد أثر اتساع دور القطاع العام بصورة ملموسة على محتوى علم الاقتصاد العام إذ أنه دفع الاقتصاديين إلى الاهتمام بدراسة القواعد الكفيلة بتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد العامة ذات الحجم الهائل مما نتج عنه تطوير الكثير من القواعد المنظمة لمالية الدولة

أخيرا فإن تطور أهداف السياسة المالية قد ساهم فى خروج علم الاقتصاد العام من نطاقه التقليدى المحدود إلى نطاق أوسع فالاقتصاد العام لم يعد يقتصر على مصادر تمول الإنفاق العام وقواعد هذا الإنفاق ، وإنما تعدى ذلك إلى دراسة كيفية تحقيق الرفاهية الاجتماعية والاقتصادية من خلال تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية

وفى هذا الصدد يمكن أن نذكر مثالين يوضحان أهمية هذا

التطور.

أما المثال الأول ، فيتعلق بالسياسة الضريبية فبالرغم من أن هذه السياسة ما زالت تحتل مكانة هامة فى علم الاقتصاد العام إلا أن أهداف الضرائب عامة قد لحقتها تطورات كبيرة . فالضرائب العامة لا تفوض الآن لمجرد تحصيل الموارد العامة اللازمة للخزانة العامة ، وإنما تهدف علاوة على ذلك إلى تحقيق العدالة فى توزيع الأعباء العامة وإلى تشجيع بعض الأنشطة الاقتصادية ، وإلى تنظيم الاستهلاك فى بعض الحالات ، أى أنها لا تؤثر فى التوزيع والإنتاج والاستهلاك ، أى بإيجاز فى النظام الاقتصادى بأكمله .

أما المثال الثانى فيتعلق بتوازن الميزانية العامة للدولة ، وقد كان هذا التوازن يعتبر من الأمور التى لا تخضع لجدل أو نقاش ، أما الآن فقد تغيرت النظرة تماما لهذا الموضوع إذ لم تعد المشكلة الرئيسية التى تشغل توازن الميزانية كلما اقتضى الأمر ذلك لتحقيق الرفاهية فى المجتمع . وسوف نتناول ذلك عند شرحنا لميزانية الدولة

– فى مستهل سبعينيات القرن العشرين ، بدأ فى الظهور اتجاه معاكس لتوسيع نشاط الدولة الاقتصادى ، عرف هذا التوجه باسم "الخصخصة" ويمكن إجمال أسباب ومظاهر هذه الظاهرة فيما يلى (١)

أسباب هذا الاتجاه

• نمو البيروقراطية الحكومية وزيادة التشريعات والآليات التى تؤثر على الكفاءة الاقتصادية ، وتعرقل النشاط الإنتاجى والتوزيعى ، وتقضى على الحوافز والمبادرات الفردية، والوضع المتقدم هو مضمون طبيعى لإطار قائم على اتساع نطاق نشاط الدولة وزيادة إدارتها ومؤسساتها وأجهزتها

ولمواجهة تلك الأوضاع والتى أدت فى كثير من الأحيان إلى

---

(١) استاذنا الدكتور مصطفى رشدى شيحه : الاقتصاد العام للرفاهية ، الجزء الأول ، النظرية العامة لنشاط الدولة المالى ، دار المعرفة الجامعية ، ١٩٩٦ ، ص ٤٩ وبعده.

ارتفاع التكلفة الاقتصادية للخدمات العامة ، فإن الدولة كانت تجد لزاما عليها اللجوء إلى زيادة الضرائب والموارد المالية الأخرى بهدف تغطية هذه النفقات

• كان لازدهار الاقتصاد الرأسمالى الأمريكى أو اليابانى ، والذى يمثل نموذج الليبرالية الاقتصادية ، بالغ الأثر فى معاودة التساؤل حول جدوى اتساع تدخل الدولة فى الأنشطة المختلفة . فالعالم يشاهد اقتصاديات تحقق معدلات نمو مرتفعة وهى تعتمد أساسا على الملكية الفردية والمبادرات الخاصة . فى حين أن المقابل إخفاق يصادف الاقتصاديات التى تتبع سياسة تدخل الدولة .

أحدثت ثورة الاتصالات والمعلومات أثرا فى المفهوم الحضارى لحقوق الإنسان وحرياته السياسية والاجتماعية والثقافية . تمثل فى اعتبار أن استمرار الدولة فى تدخلها فى النشاط الاقتصادى فيه مساس وتقييد لحريات الأفراد وحقوقهم السياسية والاقتصادية

أدى اتساع نشاط الدولة ، إلى زيادة النفقات العامة ، وعجز الموارد التقليدية عن تغطيته ، وإلى لجوء الدولة إلى التمويل بالعجز . مما ترتب عليه زيادة حجم الإصدار النقدى ، وتعمق ظاهرة التضخم

الأمر الذى يستلزم فى الكثير من الأحيان ضرورة إعادة التوازن الى الميزانية من خلال تخفيض وترشيد النفقات العامة . وهو ما يستوجب تقييد نشاط الدولة ، والاكتفاء بنشاطها التقليدى

فى حين أن مظاهر سياسة الخصخصة قد اختلفت بحسب طبيعة الهيكل والنظام الاقتصادى . ففى الاقتصاديات المتقدمة ، تمثل التوجه فى تقييد النشاط الإنتاجى للدولة مع الإبقاء على النشاط الخدمى مما أقتضى إلى ضرورة بيع وحدات القطاع العام الإنتاجى أو مشاركة العاملين فيه (١)

---

(١) فى كثير من التطبيقات أمتد الوضع إلى بيع المرافق الخدمية إلى القطاع الخاص ، مثل الكهرباء أو الطاقة وفى حالات أخرى الاكتفاء بإخضاع تلك المؤسسات لقواعد ومعايير القطاع الخاص وأهداف الربحية وتحديد الأثمان وفقا لآليات السوق أ.د. مصطفى رشدى شيحه ، المرجع السابق ، ص ٥٢ وما بعده

أما الاقتصادات الاشتراكية ، فقد تمثلت الظاهرة فـــى السماح للأفراد بممارسة بعض الأنشطة الاقتصادية مع اتباع أسلوب اللامركزية والاستقلالية دون تغيير شكل الملكية مع اللجوء إلى شكل قانونى وســـط بين الملكية العامة والملكية الخاصة مثل الملكيات الاجتماعية الصغـــيرة والتعاونيات

أما فى الاقتصادات المتخلفة فقد تحقق هذا التوجه ، بناء علـــى توصيات صندوق النقد الدولى والضغوط الناشئة عن أزمة مديونية هـذه البلاد تجاه الدول المتقدمة

فقد اشترط على هـــذه الــدول ، ضـــرورة تخفيـض الإنفـــاق الحكومى، وخاصة الاجتماعى معه وبيع القطاع العام وتحرير الأســـعار وإزالة القيود والعوائق أمام القطاع الخاص

ونكتفى فى هذا المجال أن نؤكد على الآثار الهامة التى ترتبـــت على تغير أهداف السياسة المالية من وجهة تطور علم الاقتصاد العـــام ونخلص من ذلك إلى تطور الاقتصاد العام له معنى مـــزدوج إذ اتســـع نطاق هذا العلم من جهة وتغير محتواه من جهة أخرى ، وقد أثر ذلـــك على تعريف هذا العلم وعلى علاقاته بغيره مـــن العلــوم الاجتماعيــة الأخرى على النحو الذى سنوضحه فيما يلى

تعريف علم الاقتصاد العام :

كان الاقتصاد العام يعرف طبقا للفكر التقليدى القديم الذى ســـاد حتى منتصف القرن التاسع عشر بأنه العلم الذى يهتم بدراسة الوســـائل التى تحصل بها الدولة على الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات العامـــة ، فالعلم كان يعرف على هذا النحو بهدفه الأوحد ، وهو تغطيـــة النفقـــات العامة ، وكذلك بوسائل تحقيق هذا الهدف ، أى كيفية توزيـــع الأعبـــاء العامة على مختلف المواطنين ، وقد كان الطابع الأساسى لـــهذا العلـم آنذاك طابعا قانونيا إذ كان الشاغل الأكبر لشارحى الاقتصاد العام بيـــان وسائل الحد من نشاط الدولة ، وحماية مصالح الأفـــراد مـــن التدخـل الحكومى غير المفيد

ولقد كانت دراسة الاقتصاد العام من هذه الزاوية الضيقة أمـــرا منتقدا إذ أن الظواهر المالية ، مثلها فى ذلك مثل غيرها من الظواهـــر الاجتماعية تتأثر بالعديد من العوامل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، ولئن كانت أهمية هذا النقد محدودة نظرا لضآلة أهمية الظواهر الماليـــة ذاتها فى ذلك الحين ، إلا أن تطور الدراسات والوقـــائع حتـــى نهايـــة الحرب العالمية الأولى كان لابد وأن يدفع بشارحى الاقتصاد العام إلـــى البحث عن تعريف جديد لهذا العلم يأخذ فى الاعتبار تعدد موضوعـــات هذا العلم وتعدد جوانب دراسته .

وهكذا فقد أصبح الاقتصاد العام يعرف بأنه العلم الذى يبحث فى دراسة الأسس التى يبنى عليها فـــرض الضرائـــب والحصـــول علـــى الإيرادات العامة اللازمة لتأدية الخدمات العامة ويبحث كيفية الموازنـــة بين إيرادات الدولة ونفقاتها

غير أن تطور الأهداف الأساسية للدولة بعد أزمة الكساد الكبـــير ونشوب الحرب الثانية جعل هذا التعريف قاصرا عن الإلمام بما طـــرأ على دور الدولة فى الحياة الاقتصادية من تطور ، فأهداف الدولة لم تعد محددة بالمحافظة على الأمن والنظام وإنما بدأت السلطات العامـــة فـــى السعى مباشرة نحو تحقيق الرفاهية العامة، من خلال تنميـــة منتظمـــة ومخططة للاقتصاد القومى وتوزيع أفضل للدخل القومى يتميز بتحقيـــق أكبر قدر من العدالة الاجتماعية . ولقد لفت تزايد تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية فى مرحلة ، وأخرى اختلاف طبيعة نشاط الدولة الاقتصادى وأهدافه ، أنظار الماليين ودفعهم إلى التركيز على الجانب الاقتصـــادى فى دراسة الظواهر المالية والبحث عن أفضل الأساليب لترشيد الإنفـــاق العام وضمان تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد العامة ، وقـــد أدى هـــذا التطور إلى تدعيم العلاقة بين علمى الاقتصاد (الاقتصـــاد والاقتصـــاد العام)

الاقتصاد العام هو ذلك العلم الاجتماعى الذى يرتكز على بعدين: أحدهما وضعى والثانى منشود . الأول يمثل الفـــروض الوضعيـــة أى

وصف للواقع القائم بمعنى القوانين والأدوات الخاصة بالتخصيص الأمثل للموارد العامة أما البعد المنشود فهو يتناول الأهداف التى تسعى إليها الدولة من وراء ممارستها للنشاط العام والمتمثل فى تخصيص الموارد العامة . وغير خاف أن العلاقة بين البعدين السابقين علاقة تكاملية فالدولة تمارس النشاط الاقتصادى لتحقق الاستخدام الأمثل للموارد (١)

لذلك نرى أنه من الخطأ أن نقتصر فى الدراسة للنشاط الاقتصادى للدولة على المبادئ الاقتصادية وحدها بحيث ينحصر البحث على استخلاص مجموعة القواعد الاقتصادية التى يخضع لها النشاط الاقتصادى العام بصفة عامة ، ذلك أن إهمال العوامل الأخرى غير الاقتصادية وأبعادها عن نطاق الدراسة لن يؤدى إلا لقصور هذه الدراسة وعجزها عن الوصول لنتائج دقيقة وصالحة ، ولعل دراستنا للعلاقة بين الاقتصاد العام وغيره من العلوم الاجتماعية الأخرى كفيلة بتدعيم هذه الوجهة من النظر

العلاقة بين الاقتصاد العام وغيره من العلوم الاجتماعية :

يعتبر علم الاقتصاد العام - كما ذكر سابقا - من العلوم الاجتماعية لأنه فى نشأته وتطوره يرتبط تماما بوجود جماعة منظمة تخضع لسلطة علمة منوط بها السهر على قضاء الحاجات العامة وتقديم مجموعة من الخدمات التى يعتبرها الأفراد أساسية لمعيشتهم ورفاهيتهم، ومن الطبيعى أن يرتبط هذا العلم بصلات وثيقة بغيره من العلوم الاجتماعية ، وسنقتصر فيما يلى على دراسة علاقاته بكل من القانون والسياسة والاقتصاد (٢)

---

(١) ا.د. عادل احمد حشيش ، ا.د. مصطفى رشدى شيحه ، المرجع السابق ، ص ٧٧ وما بعدها

(٢) انظر شرح هذه العلاقات :

- Durerger M. Finances publiques, Paris , P.U.F. 1963.
- Barrère. A, Précis d'Economie Financiére, Paris Dalloz, 2éme ed 1971.
- Brochioo Het Tabotoni, Économie financière, Paris P.U.F 1963.

(١) الاقتصاد العام والقانون :

هناك علاقة وثيقة بين الاقتصاد العام والقانون وذلك أن معظم قواعد النشاط الاقتصاد العام تأخذ شكلا قانونيا إذ يتضمن الدستور بعض القواعد المالية خاصة تلك المنظمة لفرض الضرائب لإعداد الميزانيـــة واعتمادها ، وبالإضافة لذلك فإن معظم قواعد الاقتصاد العام التنفيذيـــة تصدر في شكل قانون أو أوامر إدارية ، وعلـــى سـبيل المثـــال فـــإن الديمقراطيات النيابية تشترط فرض الضريبة بقانون بعد موافقة البرلمان عليها ، كما أنه لابد من قانون حتى تعقد القروض أو تصدر الميزانية، وأخيرا فإن دراسة النشاط الاقتصادى لأى دولة مـــن الـــدول يســتلزم الرجوع إلى تشريعها المالى، أى مجموعة القوانين واللوائح التى تعيـــن القواعد المالية المطبقة فى هذه الدولة

فالقانون والاقتصاد العام مرتبطان إذن من حيث الشكل بصـــورة وثيقة وبالإضافة لذلك فإنهما مرتبطان من حيث الموضوع ، إذ يســـعى كل منهما إلى تحقيق العدالة الاجتماعية فى المجتمع على نحو خاص به. فإذا كان الاقتصاد العام يسعى لتحقيق العدالة فى توزيع أعباء النفقـــات العامة على مجموع الأفراد وفى تقريب مستويات دخولهم بمـــا يحقـــق العدالة الاقتصادية والاجتماعية الحقيقية ، فإن القـــانون يضـــع الأطـــر المجتمعية التى تضمن تطبيق تلك الأهداف تطبيقا صحيحاً [١]

(٢) الاقتصاد العام والسياسة

تدرس العلوم السياسية نظام الحكم فى مختلف الدول ، وتبيـــن علاقة السلطات العامة بعضها بالبعض - السلطات المركزية والسـلطات المحلية - وعلاقتها بالأفراد ولما كان علم الاقتصاد العام يبحـــث فـــى كيفية تمويل نفقات الخدمات المقدمة من هـــذه الســلطات ، فإنـــه مـــن الطبيعى أن تنشأ بين العلمين روابط عديدة فتحديد تلك الخدمات يتوقف

---

(١) انظر فى تحديد العلاقة بين القانون العام والمالية

- Trotobas Louis, Finances Publiques 1969 PP 3 - 5
- Martiner jaques, Finances Pubbiques, Montpllier, 1982 PP 12 15

كثيرا على المذهب السياسى السائد فى الدولة . وكما سبق أن رأينا فـإن الدول التى تتمسك بطريقة الإنتاج الرأسمالية وتعنى بالمحافظـة علـى "الحرية الفردية" فى معناها الحرفى تميل إلى تحديـد حجـم ونوعيـة الخدمات العامة التى تقدمها لمواطنيها ، وبالعكس فإن الدول التى تـهتم أساساً بالعدالة الاجتماعية تتجه إلى مضاعفة هذه الخدمات . وبالمثل فإن الدور الذى تلعبه الضرائب يتوقف بصورة واضحـة علـى المذهـب السياسى السائد فى الدولة . ففى النوع الأول من الـدول يقتصـر دور الضرائب على أمداد الخزانة العامة بالموارد اللازمة لتغطيـة النفقـات العامة ، فدورها مالى محض وبالعكس فإن هذا الدور يتسع فى النـوع الثانى من الدول حيث يمكن أن تعتمد السلطات العامـة علـى النظـام الضريبى فى التقريب بين مستويات الدخول وتحقيق قـدر أكـبر مـن العدالة الاجتماعية

ويتضح من هذا أن تحديد حجم النفقات العامة وكيفية تحصيـل الإيرادات العامة – أى كيفية توزيع الأعباء العامـة علـى الأفـراد – يتوقف أساسا على المذهب السياسى المتبع فى الدوله . غير أننا ينبغـى ألا نتصور أن النشاط الاقتصادى العام متوقف على السياسـة ، فواقـع الأمر أن العلاقة بين الاثنين علاقة تبادلية . وليس أدل على قوة تـأثير الأوضاع المالية على السياسة من تتبع تصريحات رؤسـاء الأحـزاب السياسية فى العالم الغربى فى الفـترات السـابقة للانتخابـات النيابيـة فالوعود الاقتصادية ، والدعوة لتعميم الرخاء ، تمثل أهم أركان الدعايـة الانتخابية على الإطلاق ، فهم يعدون تارة بتحقيق عدالة أكبر فى توزيع الأعباء العامة ، وتارة بتقديم إعانات للفقراء والمعـاقين ، أو بتحسـين الخدمات العامة وتنميتها بل أن حزب التجمع من أجل الجمهورية فـى فرنسا دخلا المعركة الانتخابية فى عديد من المرات ببرنامج يتضمـن تخفيض بعض الضرائب ، ومن الملاحظ بصفة عامة أن سخط الأفـراد على الإدارة الحكومية يرتبط فى الغالب الأعم من الحالات بالأوضـاع الاقتصادية وخاصة بسوء توزيع الأعباء أو انخفاض مستوى الخدمـات

المقدمة من مرافق الدولة . ومن الواضح أن كلا الأمرين ذو علاقة وثيقة بالنشاط الاقتصادى للدولة . والواقع أن هذا الأمر يترجم فى آن واحد قدرات السلطات الحاكمة وأهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية . فهذا النشاط قد يكون بصورة تلائم مصالح طبقة دون أخرى من طبقات التكوين الاجتماعى مما يترتب عليه نتائج هامة من حيث حصيلة الإيرادات ومن حيث كيفية استخدامها . وعلى سبيل المثال فإن هذا النظام قد يعد بصورة تلائم مصالح طبقة معينة مما يترتب عليه الحد من إيرادات الدولة ، وقد توجه الإيرادات المحصلة فى الوقت ذاته لتقديم خدمات من نوع خاص لا تهم سائر طبقات التكوين الاجتماعى. وبالعكس فإنه من المتصور أن يوجه نشاط الاقتصاد العام بصورة تلائم مصالح مجموع التكوين الاجتماعى بحيث تستقطع الإيرادات أساسا من الطبقة القادرة وتوجه حصيلتها لخدمات الطبقات محدودة الدخل

ولعل فى هذا ما يوضح مدى تداخل الاقتصاد العام والعلوم السياسية ، فتحديد أهداف النشاط الاقتصادى العام يتوقف على المذهب السياسى ونجاح السياسة يتوقف على سلامة برامجهم الاقتصادية .

(٣) الاقتصاد العام والاقتصاد أو الاقتصاد الخاص والمالية الخاصة :

كان الاقتصاديون الأوائل يعتبرون الاقتصاد العام جزءا من الاقتصاد ، وقد أفرد آدم سميث قسما خاصا فى مؤلفه "ثروة الأمم" لدراسة قواعد الضريبة . وكان من المعتاد بحث إيرادات الحكومة عند دراسة توزيع الثروة إذ كان من المستقر فى الفكر الاقتصادى أن هذه الإيرادات تمثل نصيب الدولة من الدخل القومى الذى تتقاضاه مقابل مساهمتها غير المباشرة (حفظ الأمن والنظام وما نحو ذلك) فى جميع عمليات الإنتاج التى تتم فى نطاق سلطانها . فالعلاقة بين العلمين قديمة وجد وثيقة ، وليس فى هذا ما يدهش . فموضوع الدراسة فى كل منهما يكاد يطابق الآخر . ونذكر القارئ فى هذا الخصوص بما سبق أن ذكرناه من أن علم الاقتصاد ظهر لدراسة مشكلة الندرة على المستوى الفردى ، والبحث فى كيفية إشباع الحاجات الإنسانية الخاصة من خلال

الاستغلال السليم للموارد المحدودة . وقد كانت مشكلة الندرة وراء ظهور علم الاقتصاد العام أيضا . فموارد الدولة أيا كان حجمها موارد محدودة ، وينبغي البحث عن أفضل الوسائل لاستخدامها في تقديم أفضل الخدمات وأكثرها أهمية لدافعي الضرائب .

وبالإضافة لوحدة الموضوع فإن الاقتصاد العام والاقتصاد يتشابهان أيضا من حيث تماثل طرق البحث فيهما (١) . وعلى سبيل المثال فإن التحليل الحدى المستخدم لتفسير سلوك المستهلكين والمنتجين عند دراسة التحليل الاقتصادى الجزئى . يعتبر الآن من أدوات التحليل الهامة فى دراسات نشاط الدولة الاقتصادى . فهو يستخدم فى دراسة آثار الضرائب الاقتصادية ، بل أنه يستخدم منذ سنوات قليلة فى تحديد كيفية توزيع الموارد العامة بأسلوب اقتصادى على مختلف بنود الإنفاق فى الميزانية العامة للدولة ، وبصفة عامة فإن إعداد الميزانية العامة بصورة فنية واقتصادية دفع منظمى الاقتصاد العام إلى اقتباس الكثير من أدوات التحليل الجزئى بغية تطوير دراسات الاقتصاد العام على نحو ما سيتبين لنا عند دراستنا لميزانية الدولة .

أخيرا ، فإن العلاقة بين ظواهر النشاط الاقتصادى العام والظواهر الاقتصادية تكون عادة علاقة تبادلية فالاقتصاد العام يؤثر فى الاقتصاد الخاص كما يؤثر فى الاقتصاد العام والأمثلة التى يمكن أن نسوقها للتدليل على ذلك كثيرة . فنشاط الدولة الاقتصادى يتوقف على الأوضاع الاقتصادية وعلى سبيل المثال فإن حصيلة الإيرادات العامة تتوقف على الدخل القومى فكلما زاد هذا الدخل تبعا لتقدم النشاط الاقتصادى كلما زادت إيرادات الدولة عن حصيلة الضرائب والرسوم وأمكنها فرض ضرائب جديدة لا يتضرر منها المكلفون نظرا لزيادة دخولهم ، وبالمثل فإن الأوضاع الاقتصادية كثيرا ما تتوقف على الوضع الاقتصادى العام ، فاختلال الميزانية على سبيل المثال من شأنه التأثير على الحالة الاقتصادية وكثيرا ما يؤدى تمويل عجز الميزانية بواسطة

---

(١) انظر فى ذلك مؤلف المالية للدكتور رفعت المحجوب ١٩٧٥ – ص ١٢

الإصدار النقدى إلى ارتفاع مستوى الأسعار وظهور موجة تضخمية .
ومن الأمثلة البارزة على قوة العلاقة بين الاقتصاد الخاص والعام أن تحديد حجم النفقات العامة ينبغى أن يتم على ضوء الحالة الاقتصادية العامة. فلو كانت هناك بوادر تضخم فإنه يلزم تخفيض الإنفاق العام حتى لا تتفاقم الأوضاع وبالعكس لو كان الاقتصاد القومى يشكو من الكساد فإن زيادة الإنفاق العام قد تدفع بالاقتصاد للنهوض من كبوته .

وفى واقع الأمر فإن ارتباط العلمين ليس بالأمر المثير للدهشة، فظواهر النشاط الاقتصاد العام ليست إلا ظواهر اقتصادية ، ولعل فى هذا ما يفسر الاقتصاديين الأوائل لهذه الظواهر بالدراسة والتحليل فى مؤلفاتهم الاقتصادية العامة إلا أنه من الضرورى أن نلفت النظر لوجود بعض الفوارق بين نشاط الدولة الاقتصادى ونشاط الأفراد ، أى بين الاقتصاد العام والاقتصاد الخاص (١) ، ولعل هذه الفوارق هى التى تفسر الاتجاه السائد حاليا فى فصل دراسات الاقتصاد العام عن الدراسات الاقتصادية ، إلا أن هذه الفروق لا تبدو جوهرية فى حقيقتها بما يستدعى هذا الفصل ولنحاول مناقشتها فيما يلى لتوضيح وجهة نظرنا.

الفرد يخضع فى تدبير شئونه المالية إلى أمور خارجة عن إرادته ، أما الدولة فلا حد لسلطانها ، ومن ثم فإنها تتمتع بحرية أكبر فى تدبير شئونها . وبمعنى آخر فإن دخل الفرد محدود بخلاف دخل الدولة. ويترتب على هذا اختلافا أساسيا فى معالجة الشئون المالية فبينما يلجأ الفرد لحصر إيراداته ثم توزيعها على أوجه الإنفاق المختلفة فإن الدولة تلجأ أولا إلى تقدير النفقات اللازمة لتأدية خدماتها العامة ثم تنظر بعد ذلك فى وسائل التمويل فهى قادرة دائما على زيادة مواردها المالية إما بفرض الضرائب أو عقد القروض أو إصدار النقود (٢)

---

(١) انظر فى تفصيل هذه الفوارق الدكتور احمد جامع ، فن المالية العامة ١٩٧٥ ، ص٢٩ - ٣٣

(٢) انظر الدكتور رياض عطية – موجز فى المالية العامة ١٩٦٠ ص ٩

والواقع إذا تأملنا هذا الفارق لوجدناه صحيحا فى حدود ضيقة فقط. فالفرد من جهة قادر على زيادة موارده أما بالبحث عن أعمال إضافية تزيد من دخله أو بالاقتراض من الغير ، والدولة من جهة أخرى لا يمكنها زيادة دخلها بغير حدود إذ لا يمكنها التمادى فى فرض الضرائب إلا بنسبة معقولة من الدخل القومى بحيث لا تعرقل الإنتاج أو تحد من الادخار [1] ، وعقد القروض ليس بالأمر السهل أو المضمون ، أما اصدار النقود فقد تكون عواقبه الاقتصادية وخيمة من حيث التأثير على مستوى الأسعار . لذا فإننا نعتقد أنه لا ينبغى المبالغة فى اختلاف طريقة معالجة الشئون المالية ووضع الميزانية بين الأفراد والمشروعات الخاصة من جهة والحكومة من جهة أخرى

والفرد يسعى دائما لتحقيق منفعته الخاصة عن طريق تحقيق أكبر كسب ممكن ، فهو يوزع دخله بين نواحى الإنفاق المختلفة بحيث تكون المنفعة الحدية لمختلف أنواع الإنفاق متوازنة مما يسمح له بالحصول على أقصى منفعة كلية من إنفاقه ، ومن الواضح أن السلطات العامة لا تستطيع تقدير المنافع الحدية لمختلف نواحى إنفاقها ومن ثم فإنها لا تستطيع تطبيق نفس الأساليب المطبقة عند الأفراد والمشروعات الخاصة لاستخدام مواردها بطريقة مثلى

ويبدو لنا هذا الفارق هو الآخر غير دقيق خاصة متى أخذنا فى الاعتبار الأساليب الحديثة لترشيد الإنفاق العام التى تعتمد على تطبيق التحليل الحدى فى توزيع موارد الدولة على بنود الإنفاق العام المختلفة، ومن المفيد أن نذكر أن أى إنفاق رشيد ينبغى أن يؤدى لتساوى المنفعة الحدية التى تعود على المجتمع من كافة أوجه الإنفاق إلا أن المشكلة تظهر عند تقدير المنفعة الحدية لكل نوع من أنواع الإنفاق . فالمعتاد أن يلجأ رجال السياسة للاسترشاد بمقياس موضوعى لتقدير هذه المنفعة ومعرفة قدر مساهمة الإنفاق محل الدراسة فى زيادة الرفاهية العامة . أما الأفراد فإنهم يلجأون إلى مقياس شخصى لتقدير المنفعة العامة وبدون

---

(١) انظر نجيب يوسف – علم المالية العامة والتشريع المالى ص ٢٥

شك فإن هذا المقياس الأخير أكثر دقة من الأول خاصة وأن تقدير السياسى الموضوعى قد تشوبه بعض الأخطاء المعتمدة أو غير المقصودة . ولعل هذا ما دفع ببعض الاقتصاديين إلى ابتكار نظام برمجة وتخطيط وموازنة الإنفاق العام فى محاولة جديدة لتطبيق معايير اقتصادية "محايدة" على توزيع الموارد العامة على أوجه الإنفاق المختلفة بصورة تكفل تحقيق القدر الأقصى من المنفعة للمجتمع وذلك على النحو الذى سنراه عند دراستنا لميزانية الدولة .

أخيرا فإن الفرد يسعى من خلال نشاطه الاقتصادى إلى تحقيق الربح بينما تسعى الدولة لتحقيق المنفعة القصوى للمجتمع بغض النظر عن تحقيق أية أرباح وبمعنى آخر فإن الباعث على إقدام الأفراد على العمل هو ما يتوقعونه من فائدة مادية   أما الدولة بمرافقها العامة فإنها لا تبحث عن الربح المادى بقدر ما تسعى لإشباع الحاجات الجماعية الأساسية للمواطنين

وهذا الفارق يعد بدون شك أكثر الفروق دقة ، إذ أن دافع الربح هو المميز الحقيقى بين نشاط الفرد ونشاط الدولة ، بل هو يمثل فى نظر الكثيرين الحد الفاصل بين الاقتصاد الخاص والاقتصاد العام . ويستند البعض إلى هذا الفارق لتفسير تفوق المشروعات الخاصة على المشروعات العامة فى تنظيم العمل والإدارة إذ يتوافر فى الأولى دون الثانية عنصر المصلحة الشخصية الذى يعتبر حافزا ممتازا على العمل وعلى ضغط الإنفاق وتحسين طرق الإنتاج

غير أننا نعتقد أن التسليم بصحة هذا الفارق لا ينبغى أن يقودنا إلى القول بسقم العمل الحكومى ، وبتميز العمل الخاص والفردى على نحو مطلق . فاستخدام الادارة الحديثة فى المشروعات العامة يدعم بصورة فعالة نشاطها الإنتاجى ويؤدى إلى إدارتها بأسلوب قريب من اسلوب إدارة المشروعات الخاصة . وبالإضافة لذلك فإنه من المتصور أن تنشئ الدولة بعض المشروعات العامة بهدف تحقيق الربح فحسب وذلك بغرض زيادة موارد الخزانة العامة . ومن الطبيعى فى مثل هذه

الحالة أن تماثل هذه المشروعات تلك التى يقوم الأفراد بإنشائها وإدارتها غير أن إنشاء مثل هذه المشروعات يمثل استثناء على القاعدة العامة للنشاط الحكومى الذى يهدف أولا لخدمة أفراد المجتمع دون اعتبار لعنصر الربح .

ويتضح لنا مما سبق أنه رغم وجود بعض الخلافات بين كل من الاقتصاد العام والاقتصاد الخاص ، فإن هذا لا يعنى انفصالهما التام ، ولا يجعل من البديهى فصل الدراسات المالية عن الدراسات الاقتصادية، ونحن نعتقد أن ربط هذه الدراسات سيعود بالنفع على سياسات وأدوات الاقتصاد العام إذ سيدعو الاقتصاديين إلى الاهتمام بصورة أفضل بالاقتصاد العام ، وبكيفية تطويره حتى تصبح الدولة أكثر قدرة على استخدام الموارد العامة فى تحقيق أقصى قدر من النفع العام لمواطنيها.

القسم الأول

أدوات النشاط الاقتصادى العام

يمكن القول أن من أهداف دراستنا ، هو الوصول إلى الأسس النظرية للنشاط الاقتصادى والاجتماعى للدولة ، والذى يتمثل فى صورة إنفاق مالى ووظائف أساسية تباشرها الدولة ، بصورة مباشرة أو بواسطة التنظيمات الاجتماعية المختلفة ، وليس ثمة مانع الاستعانة بالقطاع الخاص فى إطار الأهداف العامة .

كما أن الواقع الاقتصادى الحديث ، يؤكد أن النشاط الاقتصادى العام ، يتسم بصفتين : الأولى ضرورة تأثره بالتطور والنمو الاقتصادى ولذلك فهو ذو طبيعة ديناميكية وليست استاتيكية ، والثانية أنه يمثل بناء مستقل داخل النشاط الاقتصادى .

ومما لا شك فيه أن النشاط الاقتصادى العام كإطار لبناء متعدد الأبعاد ، متنوع المحتوى ، يتأثر بتغيرات وتحولات اقتصادية . هى فى الحقيقة نتاج لاقتصاديات الرفاهية العامة ومبدأ الحد الأقصى الاجتماعى، الأمر الذى ينعكس على الواقع الاقتصادى ويحقق فى ذات الوقت امتيازات لبعض الأفراد والفئات الاجتماعية ، كما يلحق بالضرورة الإضرار بالمراكز والمواقع الاقتصادية للآخرين .

ومن هذا المنطلق الأخير ولاعتبارات إنسانية النظام لابد من وجود طرف محايد لتسوية هذه التناقضات الاقتصادية . وهذا الطرف الثالث هو الدولة والنشاط الاقتصادى العام والتنظيمات الاجتماعية والقطاع الخاص ذو الأهداف الاجتماعية . وهو يتدخل لتحقيق التعادل بين الفئات الاقتصادية والاجتماعية .

ولما كانت الدولة شخصية اعتبارية ، فهى وحدة افتراضية ، تعتمد فى تقريب الفروق على ما تحصل عليه من الأفراد والفئات الاجتماعية وتتمثل مواردها فيما تحققه من إنتاج عام فى السوق أو من خارج المبادلة (الجبر) .

والممارسات الاقتصادية تؤكد أن تحقيق التقارب يتحمله داخل الدولة ثلاثة عناصر : العنصر الأول أصحاب الامتيازات والذين تميزت مراكزهم نتيجة الاوضاع الاقتصادية الجديدة، والثانى الجماعة القومية،

والثالث التنظيمات المصغرة فى مجموعها . ومما لا شك فيه أن معيار العدالة يتحقق فى حالة تحمل العنصر الأول العبء الأكبر فى تحقيق التقارب بين الفئات الاقتصادية والاجتماعية . وعلى كل فإن ذلك شديد الارتباط بأهداف النشاط العام وكفاءة تنفيذ هذه الأهداف .

كما تعتمد الدولة على أدوات الاقتصاد العام فى تنفيذ الميزانية والسياسات الحكومية التداخلية والرقابة .

وعلى هذا الأساس تكون دراستنا فى القسم الأول

- الباب الأول : نظرية ميزانية الدولة .
- الباب الثانى : نظرية الإنفاق العام .
- الباب الثالث : نظرية الايراد العام .

نتناول فى الباب الأول دراسة ميزانية الدولة فنبدأ بتعريف لها ، ثم نتبع ذلك بدراسة إجراءات إعداد الميزانية وتطورها ، وكذلك إجراءات وخطوات تنفيذ الميزانية وأنواع الرقابة المختلفة التى تكفل سلامة هذا التنفيذ ، ثم شرحا للقواعد الأساسية لتحضيرها وتطور هذه القواعد فى السنوات الأخيرة .

أما فى الباب الثانى نتناول دراسة النفقات العامة - فنبدأ بتعريفها ، ثم شرح التقسيمات الاقتصادية للنفقات العامة مع الإشارة للتقسيمات الوضعية الحديثة لها . ثم نختم هذا الباب بدراسة لحجم النفقات العامة والقواعد الخاصة بترشيد الإنفاق العام

وسنخصص دراستنا فى الباب الثالث لدراسة الإيرادات العامة على مختلف أنواعها . فنبدأ أولا بدراسة إيرادات أملاك الدولة ، ونلى ذلك بدراسة الرسوم التى تحصلها الدولة مقابل انتفاع الأفراد ببعض خدماتها ، ثم نتناول الضرائب العامة بالشرح التفصيلى لنبين تعريف الضريبة وأساس وقواعد فرضها وسعرها وأنواع الضرائب العامة ، ونختم هذا الباب بدراسة القروض العامة فنعرف أنواعها وطرق وقواعد إصدارها وطرق وقواعد انقضائها

الباب الأول

نظرية الميزانية العامة

تمثل الميزانية العامة للدولة الوثيقة الأساسية لدراسة المالية العامة فى أية دولة من الدول ، إذ أنها تشمل مختلف بنود الإنفاق العام وكيفية توزيع موارد الدولة على مختلف الخدمات التى تقدمها لمواطنيها بالإضافة إلى أنها تبين لنا كيفية حصول الدولة على مختلف الإيرادات العامة التى تمول بها هذا الإنفاق ، وقد ظلت دراسة هذه الوثيقة مهملة لفترة طويلة نظراً لضعف تأثير الموازنة على الحياة الاقتصادية ، وتواضع أهداف محضريها التى كانت تنحصر فى ضمان تيسير المرافق العامة التقليدية وذلك بتغطية نفقاتها بالضرائب المتحصلة من قبل الدولة. غير أن تطور دور الدولة فى الحياة الاقتصادية وما تبع ذلك من زيادة حجم الإنفاق العام وتغير النظره إلى الأدوات المالية وبدأ استخدامها فى تحقيق التوازن الاقتصادى والاجتماعى ، كل ذلك ساهم فى زيادة الاهتمام بدراسة الميزانية العامة للدولة (١)

وبصورة عامة فقد احتلت دراسة الميزانية العامة جانباً هاماً من الدراسات المالية فى السنوات الأخيرة ، وذلك نظراً لتضخم حجم الموازنات العامة وتزايد تأثيرها على التوازن الاقتصادى وشتان بين المؤلفات التقليدية للمالية العامة التى تعرض لميزانية الدولة فى ختام دراستها لهذا العلم ، وتكتفى بتبيان معنى الموازنة وقواعدها الأساسية وكيفية أعدادها ، وبين المؤلفات الحديثة التى تتولى موضوع الميزانية العامه أهمية كبرى باعتبارها أهم الوثائق المؤثرة فى توجيه الاقتصاد القومى ، فدراسة تلك الوثيقة بتعمق بهدف تطوير قواعد تطويرها وتنفيذها يبدو أمراً محتماً ، ولا مناص من التركيز عليه متى أقتنعنا بضرورة إدارة المال العام بصورة اقتصادية سليمة تتيح الاستخدام الأمثل لتلك المليارات من الجنيهات التى تحصل عليها الدولة كل علم ، تبدو غالباً عاجزة عن توجيهها بصورة مرضية نحو الإشباع الأفضل للحاجات العامة

---

(١) يستخدم لفظ الموازنة العامة بديلا عن الميزانية العامة ، وذلك بهدف تميزيها عن ميزانية المشروع دون أى مسوغ علمى لذلك . وهذا ما حدث فى مصر منذ بداية الستينيات

هذا – وسنقسم دراستنا للميزانية إلى فصـــول أربعـــة . فنبـــدأ دراستنا بفصل تمهيدى نعرف فيه المقصود بالميزانية العامة للدولـــــة ، ونقارنها ببعض الوثائق المحاسبية القريبة منها ، ثم نشرح أهميتها مـــن النواحى السياسية والاقتصادية والقانونية .

ثم نستعرض فى الفصل الثانى دورة الميزانية العامة وسينقســـم هذا الفصل إلى مباحث أربعة ، فى الأول نتناول إجـــراءات وأســـاليب إعداد الميزانية ، والثانى نخصصه لإقرار الميزانية فى حين تخصــــص المباحث التالية على التوالى إلى تنفيذ الميزانية والرقابة المالية عليها

أما الفصل الثالث فتناول فيها دورة الميزانية فى جمهورية مصر العربية حيث نستعرض الخطوات التى تمر بها الميزانية العامة وسمات مراحلها الأربعة ولكن من منظور واقع الممارسة فى وطننا

فى حين أن الفصل الرابع هو المجال الذى نتعرف فيـــه علـــى المبادئ الفنية الأساسية الواجب مراعاتها عند إعداد الميزانية العامة من وحدة الميزانية إلى مستويتها إلى عموميتها وعدم تخصيص ايرادتها

ولا يفوتنا ضرورة استعراض التطور الذى طـــرأ علـــى تلـــك المبادئ كل على حده وإهمال الحكومات المتراتد لها نظرا لعدم ملاءمتها للأوضاع المالية الحالية

الفصل الأول

ماهية الميزانية العامة للدولة

ميزانية الدولة هي التقدير المعتمد لنفقات الدولة وإيراداتها خلال مدة مقبلة ، فهى تعرض للنشاط الاقتصادى الذى ستقوم الدولة بتحقيقه ، وتبحث فى وسائل تمويل هذا النشاط ، وبإيجاز شديد إنهآ تتضمن خطة عمل الحكومة تحقيقا لأهداف المجتمع خلال مدة محددة من الزمن [١].

ويتضح من مطالعة هذا التعريف أن الميزانية العامة تتضمن تقديراً احتمالياً لنفقات الدولة وإيراداتها ، وأن هذا التقدير يتم اعتماده ، كما أنه ينصرف إلى مدة معينة مقبلة .

(١) فالميزانية تتضمن أولا تقديرات احتمالية لنفقات الدولة إيراداتها ، وهذا ما دفعنا للقول أنها تعد بمثابة خطة عمل الحكومة : تقديراتها لحجم الإنفاق العام ، وكيفية توزيعه على مختلف الخدمات العامة من جهة ، وتقديراتها لحجم الإيرادات العامة ، وكيفية تحصيلها من جهة أخرى ، وينبغى أن تكون هذه التقديرات مفصلة حتى يمكن التعرف بسهولة على أهداف الميزانية وتقيمها

(٢) الميزانية هى تقدير معتمد وهذا ما يميزها عن مشروعات الميزانيات المختلفة التى تعدها الحكومة وهى بصدد رسم خطة عملها الاقتصادى ، فالموازنة تتضمن تقديرات معتمدة ومصدق عليها من ممثلى الأمة ، ومن ثم فإنها تتضمن إذنا للحكومة بالإنفاق فى الحدود والأوجه المعتمدة ، كما أنها تتضمن إذنا آخر بجباية الإيرادات على النحو المقرر واللازم لتغطية النفقات المعتمدة

(٣) الميزانية تتميز بأنها مقيدة بمدة معينة مقبلة ، فالتقديرات المعتمدة للنفقات والإيرادات تنصرف إلى مدة تتحدد عادة بسنة مستقبلة .

---

(١) أ.د. حامد عبد المجيد دراز ودكتورة سميرة ابراهيم ايوب : "مبادئ المالية العامة" ، ص٥٨ ، دار النشر الجامعية ، سنة ٢٠٠٣

(٤) كما أن الميزانية العامة يجب أن تستهدف تحقيق أهداف جميع أفراد التكوين الاجتماعي . وهذا البعد قصد به التأكيد على أن الدولة عندما تستخدم الميزانية لتنفيذ سياساتها وبرامجها ، يجب أن تحرص على تحقيق صالح سائر طبقات المجتمع .

وهذا يعنى أن الميزانية العامة يجب إلا تتحول بأن تكون أداء لإرضاء طبقة معينة أو برنامجاً دعائيا يعده الحزب الحاكم فى مرحلة الانتخابات .

وضمان تحقق ما تقدم لابد من تحديد واضح للأهداف التى تسعى الدولة إلى تحقيقها . فالميزانية هى بمثابة سياسة اقتصادية متكاملة تتأثر بمتغيرات الاقتصاد القومي والعالمى وتؤثر فيه . ومن ثم يكون لزاما للتقييم الواعى للميزانية أن يرتكز على مدى اتساقها مع أهداف المجتمع [(١)]

(٥) وبصفة عامة فإنه من الممكن وضع ميزانية الدولة لأى فترة زمنية. فقد وضعت مصر ميزانيات لثلاثة شهور فى عام ١٩١٤ ولأربعة شهور عام ١٩٥١ ، ولستة شهور عام ١٩٨٠ ، ولعشرة شهور عام ١٩٤٨/١٩٤٧ . ولثلاثة عشر شهرا عام ١٩٢٧/١٩٢٦ ، ولثمانى عشر شهرا عام ١٩٧٢/١٩٧١ . وكانت جميع هذه الميزانيات ناتجة عن تعديل بدء السنة المالية فى كل مرة . كما يسجل التاريخ المالى عن ممارسات عدد كبير من الدول بوضع ميزانيات لفترات متفاوتة فى ظروف خاصة إلا أن كافة هذه الميزانيات سواء فى مصر أو فى غيرها من الدول كانت ميزانيات استثنائية وضعت لظروف غير عادية كحالات الحروب الكبرى أو الأزمات الاقتصادية الحادة أو حالات تعديل موعد بدء السنة المالية . أما فى الظروف العادية فالسائد فى جميع الدول اعتبار السنة هى فترة إعداد الميزانية .

وترجع حكمة هذا الاختيار إلى أسباب عدة .

---

(١) ا.د. حامد عبد المجيد دراز ، د. سميرة ابراهيم ايوب ، المرجع السابق ، ص ٥٩ وما بعدها

• فالميزانية بصفتها برنامج تقديرى يعتمد على التنبؤ بمجريات الأحداث والمتغيرات المحلية والعالمية . وكلما طالت الفترة التى يجوى عنها التنبؤ عن سنة كلما تعذر إجراء تقديرات دقيقة لنفقات وإيرادات الدولة وكلما ازدادت احتمالات الخطأ . ومن جهة أخرى فكلما قصرت تلك الفترة عن السنة كلما ازدادت درجة الدقة فى التقدير وقلت احتمالات الخطأ ، إلا أن ضخامة الجهد والوقت المبذول فى إجراءات تقدير وإعداد الميزانية يجعل من العسير عملا ومن الإسراف تكلفة تكرار هذه العملية على فترات قصيرة من الزمن

• وتعتبر كافة المشروعات (الخاصة والعامة) السنة المدى لإعداد ميزانياتها واحتساب نتائج أعمالها وتحديد أرباحها ، ودخول الأفراد قد تتفاوت باختلاف فصول السنة ولذلك تعتبر السنة باحتوائها على كافة الفصول فترة مناسبة لاحتساب حقيقية المركز المالى للممول ودخول الأفراد والمشروعات كما هو معروف أهم مصادر الإيرادات العامة . ومن ثم فتطابق طول الفترتين يسهل إجراءات التقدير والإعداد للميزانية وتطابق طول الفترتين يؤدى إلى استقرار سياسات المشروعات حيث تخطط سياسات المشروعات على ضوء سياسات الدولة المعلنة فى ميزانيتها

• والميزانية بصفتها التعبير المالى للبرنامج الذى ستقوم الحكومة بتنفيذه تحقيقا لأهداف المجتمع . والسلطة التشريعية تقع عليها مسئولية التحقق من سلامة هذه السياسات وقدرتها على تحقيق أهداف المجتمع لذلك كان ولابد أن يعتمد هذا البرنامج من السلطة التشريعية قبل تنفيذه . وكلما طالت فترة الميزانية كلما سهل على الحكومة - إن شاءت - المبالغة فى تقديراتها وإخفاء نواياها وتمويه سياساتها ، وكلما تعذر على السلطة التشريعية تقييم هذه السياسات وتعسر تعديلها فى الأجل القصير فاستحال عليها بذلك إنجاز مسئولياتها . ولكن الوقت والجهد اللازم لمناقشة تفاصيل هذه السياسات والتحقق من قدرتها وأفضليتها بين البدائل يضع حداً من جهة أخرى عى إمكانيات تكرار

هذا العمل (من بين أعمال السلطة التشريعية) فى فترات متقاربة . لذلك تلاءمت فترة السنة مع كل هذه المتطلبات حتى صارت إحدى قواعد الميزانية يستعرضها كتاب الاقتصاد العام تحت اسم مبدأ السنوية .

والاتفاق على فترة السنة كأنسب فترة لإعداد الميزانية فى الأحوال العادية لا يعنى أن تبدأ السنة المالية للدولة فى تاريخ بذاته . فلكل دولة أن تحدد بداية سنتها المالية بما يتناسب مع ظروفها السياسية والاقتصادية وإمكانياتها الإدارية والعملية . ففى إنجلترا والكويت والهند تبدأ السنة المالية فى أول إبريل وتنتهى فى آخر مارس . وفى مصر والولايات المتحدة تبدأ السنة المالية فى أول يوليو وتنتهى فى آخر يونيو. وفى فرنسا وروسيا وبلجيكا تبدأ السنة المالية فى أول يناير . ثم عدلت فى سنة ١٩١٤ إلى أول إبريل . ثم عدلت فى سنة ١٩٢٧ إلى أول مايو ثم عدلت فى سنة ١٩٤٨ إلى أول مارس . ثم عدلت فى سنة ١٩٥١ إلى أول يوليو . ثم عدلت فى سنة ١٩٧٣ إلى أول يناير . ثم عدلت منذ سنة ١٩٨٠ إلى أول يوليو

* * *

تلك هى العناصر الخمسة التى يجب توافرها فى ميزانية الدولة.
إلاّ أن القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ قد تضمن فى مادته الاولى تعريفا للميزانية العامة على النحو التالى "الموازنة العامة للدولة هى البرنامج المالى للخطة عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة وذلك فى إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة."

وتحليل هذا التعريف ، يوضح عدم دقته وذلك لعدم شموله على عناصر أساسية وذلك على النحو التالى [١]

• عنصر الاعتماد ، حيث لم يتضمن على ضرورة اعتماد الميزانية من السلطة التشريعية ، وبذلك فهو بمثابة تعريف لمشروع الميزانية وليس تعريفا للميزانية

---

(١) ا.د. حامد عبد المجيد دراز ، د. سميرة ابراهيم أيوب - المرجع السابق ، ص ٦٤

• عنصر التحقق ، فلم يرد فى هـــذا التعريـــف مـــا يوضـــح بضرورة تمسك الحكومة بتنفيذ البرنامج الذى إعلنته وذلك بعد اعتمـــاد الحكومة تنفيذ هذا البرنامج بعد اعتماده .

• كما أنه أخيراً يمكن القول بأن إضافة "وذلك فى إطار الخطـــة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وطبقا للسياسة العامة للدولة " إلى عبارة "الميزانية العامة للدولة لتحقيق أهداف محددة " ، أمر غير محـــدد المعايير فالتعميمات هى أمور بعيدة عن الأدبيات الاقتصادية .

وعلى ضوء هذه العناصر الخمسة يمكننا التمييز بين الميزانيـــة العامة للدولة وبعض الوثائق المالية والمحاسبية القريبة منها [١] ، فمـــن جهة أولى : تختلف الميزانية عما يسمى بالحساب الختامى فـــى أنـــها تحتوى على تقديرات لنفقات الدولة وإيراداتها لسنة مقبلة ، أما الحســـاب الختامى فهو يشمل النفقات والإيرادات الفعلية للسنة ذاتها بعد انقضائـــها، أى أنه يبين لنا النفقات التى أنفقت فعلا والإيرادات التى حصلت فعـــلا خلال السنة المالية المنقضية ، ويمكننا بمقارنة أرقام الميزانيـــة بأرقـــام الحساب الختامى معرفة مدى صحة التقديرات التى جاءت فى الميزانيـــة ومطابقتها بالوقائع ، وإذا كانت الميزانية تستقى أهميتها من كونها تمثـــل خطة عمل الحكومة ، وتتضمن برنامجها الاقتصادى ، فـــإن الحســـاب الختامى يستحق هو الآخر أن نوليه الكثير من الأهمية لأنه يسجل لنـــا مدى أمانة الحكومة وحرصها على تنفيذ برنامجها ، إلا أن الملاحظ فـــى الحياة السياسة أن ممثلى الشعب كثيرا ما يهتمون بمناقشة مشـــروعات الميزانية لما تعنيه من أهمية سياسية وقليلا ما يظهرون اهتمـــام كافيـــا بدراسة الحساب الختامى ، بل أنه يعتمد دون مناقشات على الإطلاق.

ومن جهة ثانية تختلف الميزانية عـــن الميزانيـــات التقديريـــة

---

(١) يلاحظ بادئ ذى بدء أن الميزانية العامة للدولة تختلف تماما عن ميزانيات الشـــركات ، إذ بينما تتمثل ميزانية الدولة فى أرقام تقديرية للنفقات والإيرادات العامـــة ، فـــإن ميزانيـــة الشركة تشمل أرقاما وقيمة عن المركز القانونى لها فى تاريخ معين ، فهى تتضمن تقريـــرا لمختلف الحقوق أو القيم التى تتملكها الشركة (الأصول) ومختلف الديون أو القيم التى تلـــتزم بها فى مواجهة الغير وفى مواجهة الشركاء (خصوم) .

للمشروعات العامة ، ذلك أن الميزانيات الأخيرة لا تعدو أن تكون تقديرا لأهداف هذه المشروعات ، وكيفية بلوغها فهى وإن كانت تتضمن تصورا دقيقا للنفقات اللازمة لتحقيق هذه الأهداف وللإيرادات اللازمة لتمويلها ، إلا أنها تفتقر إلى عنصر الإلزام الذى تتميز به موازنة الدولة لدى اعتمادها فكما سبق أن ذكرنا فإن الميزانية العامة للدولة لا تقتصر على مجرد تقدير النفقات والإيرادات لمدة مقبلة . وإنما يتعدى ذلك إلى التصريح للحكومة بالعمل فى حدود الأرقام المعتمدة من ممثلى الأمة .

ومن **جهة ثالثة** تختلف الميزانية العامة للدولة عن الميزانية القومية : فبينما تنحصر الميزانية العامة للدولة فى تقدير للنفقات والإيرادات المتوقعة للحكومة فإن الميزانية القومية تتسع لتقدير النفقات والإيرادات المتوقعة للأمة شاملة دون التفرقة بين الحكومات والمشروعات والأفراد ، وتبدو الحكمة من تحضير الميزانية القومية فى أهمية التعرف على المعطيات الأساسية للاقتصاد القومى من إنفاق كلى وناتج كلى حتى يمكن على ضوئها تحديد السياسة المالية المناسبة ومن المفيد أن نلفت النظر فى هذا الشأن إلى أهمية العلاقة بين كل من الميزانية القومية والميزانية العامة للدولة ، إذ تعمل الحكومات جاهدة الآن على تحضير موازناتها وحجم كل من نفقاتها وإيراداتها العامة على ضوء الاتجاهات الاقتصادية العامة التى تستخلصها من واقع بيانات الموازنة القومية ، فإذا كانت هذه البيانات تشير على سبيل المثال إلى انخفاض فى حجم الإنفاق الكلى نظرا لميل الأفراد إلى زيادة نسبة المدخر من دخولهم بصورة تهدد ببقاء جزء كبير من المدخرات القومية دون استثمار ، فإن ينبغى على الحكومة حينئذ أن تعمل على تعويض ذلك من خلال زيادة أنفاقها العام بما يكفل المحافظة على مستوى الإنفاق الكلى لحماية الاقتصاد القومى من الانكماش

ومن **جهة رابعة** : تختلف الميزانية العامة للدولة عن الميزانية النقدية للدولة التى تشمل من ناحية تقديراً للموارد المتوقع تحصيلها خلال العام على مستوى الاقتصاد القومى كله من النقد الأجنبى نتيجة

تصدير السلع والخدمات للخارج وتدفق رأس المال الأجنبي للداخل وتقديرا من ناحية أخرى للاستخدامات المتوقعة لهذه الحصيلة خلال ذات المدة لتمويل الواردات والاستثمارات الوطنية في الخارج ، وتلفت الميزانية النقدية اهتمام الباحثين بصفة خاصة في الدول المهددة دائما بتحقيق عجز في ميزان المدفوعات ، إذ يمكن من خلال مفاضلة بنود الاستخدامات المختلفة للنقد الأجنبي تحديد أولويات للواردات ومحاولة ضغط بعضها بما يكفل التوزيع الأمثل للتحصيل من العملات الأجنبية ، ولعل في هذا ما يوضح الشبه بين هذه الميزانية والميزانية العامة للدولة، فكلتاهما تسعى إلى بيان الاستخدام الأفضل والأمثل لموارد محدودة في إشباع العديد من الحاجات ، وبالإضافة إلى ذلك فإن العلاقة بين هاتين الميزانيتين تبدو وثيقة في أحيان كثيرة ، إذ أن قيام الدولة ببعض الخدمات العامة يستلزم عادة توافر حصيلة من النقد الأجنبي ، ومن ثم فإن الإنفاق العام المتعلق بهذه الخدمات يتم تحديده وفقا للموارد المتوقعة من العملات الأجنبية وكيفية توزيعها على مختلف الاستخدامات وفيما عدا هذا التشابه فإن الميزانية النقدية والميزانية العامة للدولة تختلفان بصورة واضحة فيما يتعلق بالأمرين الآتيين

(١) تقتصر الميزانية العامة للدولة على تقدير نفقات وإيرادات القطاع الحكومي فقط دون غيره من قطاعات الاقتصاد القومي ، بينما تشمل تقديرات الميزانية النقدية متحصلات واستخدامات النقد الأجنبي بالنسبة لكافة قطاعات الاقتصاد القومي

(٢) يتم تقدير النفقات والإيرادات في الميزانية العامة للدولة بالعملة الوطنية حتى لو تعلق الأمر بإيرادات أجنبية أو بنفقات ستتم بعملة غير وطنية ، أما الميزانية النقدية فيتم حصر الموارد فيها وفقا للعملات الأجنبية المتوقع تدفقها بعد تقسيمها إلى عملات صعبة قابلة للتحويل وعملات سهلة غير قابلة للتحويل ، ويتم توزيع الاستخدامات فيها بنفس الوسيلة بما يكفل تحقيق الموازنة بين مجموع المتحصل والمستخدم من كل طائفة من العملات الأجنبية (١)

---

(١) انظر الدكتور منيس أسعد عبد الملك: اقتصاديات المالية العامة . ١٩٧٠ - ص٢٩٨.

والآن وقد عرفنا الميزانية العامة للدولة ، وقارنا بينـــها وبيـــن غيرها من الوثائق المالية المحاسبية ، يحق لنا فى ختام هذا الفصـــل أن نتساءل عن أهمية الموازنة بصفة عامة وأهميتها من النواحى السياســية والاقتصادية والمحاسبية والقانونية .

أهمية الميزانية العامة للدولة :

تتفق جميع نظم الحكـــم : الدكتاتوريــة منــها والديمقراطيــة والرئاسية والنيابية ، الاهتمام بتنظيم نفقاتها وإيراداتها العامة فى صورة موازنة عامة للدولة ، إذ لا يتصور مطلقا أن تسير المصــــالح العامــة بشكل منتظم ومرض دون تنسيق كاف بين مختلف المرافق العامة ، وإذا وضعنا فى الحسبان ضخامة المبالغ التى تتناولها الموازنات العامة عادة، فإن هذا التنسيق يبدو ملحا حتى يمكن من جهة موازنة مجموع النفقــات العامة بمجموع الإيرادات العامة وحتى يمكن من جهة أخرى المفاضلــة بين نوعيات الإنفاق المختلفة بما يكفل إشباع أكـــثر الحاجــات إلحاحــاً وتجنب أى تبذير أو إسراف من جانب القــائمين علـــى إدارة المرافــق العامة.

غير أنه من المؤكد أن الموازنة العامة للدولــــة تــأخذ أهميــة سياسية خاصة فى ظل الديمقراطيات النيابية ، حيــث يشــترط لتنفيــذ الموازنة أن يعتمد مشروعها من جانب البرلمان ويعتبر هــذا الاعتمــاد بمثابة موافقة من ممثلى الأمة على خطة عمل الحكومة وعلى سياســتها المالية والاقتصادية بصفة عامة ، والتى لا يعدو الميزانية أن تكون مرآة دقيقة لها ، وقد أصبح اعتماد البرلمان للموازنة من المبادئ الدســتورية الراسخة فى كل الدول ذات الحكومات النيابية (١)

ومن جهة أخرى تزداد أهمية الميزانية العامة للدولة من الناحية الاقتصادية فى الدول التى تسعى إلى توجيه اقتصادياتــــها مـــن خـــلال

---

(١) يعود حق البرلمان فى اعتماد الميزانية إلى سنة ١٦٨٨ بالنسبة لإنجلترا (قائمة الحقوق) حين تقرر مبدأ No taxation without representation أى لا ضرائب بغير تمثيــل ، والى سنة ١٧٨٩ بالنسبة لفرنسا

تخطيط الاستثمار والإنفاق إذ تغدو الميزانية حينئذ أداة أساسية من أدوات التخطيط الحكومى ، ويتم ربطها بصورة واضحة بالخطة القومية للدولة ، بحيث يتم تحديد حجم الاستثمارات العامة وتوزيعها على مختلف أبواب وفصول الميزانية من واقع هذه الخطة ، ومن الملاحظ بصفة عامة منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية أن العلاقة بين الميزانية العامة والخطة القومية آخذه فى التوثق فى معظم دول العالم ، فالدول ذات الاقتصاد الموجه تغير الميزانية الأداة الرئيسية للتدخل فى الحياة الاقتصادية وتوجيهها نحو تحقيق أهداف التوازن الاقتصادى والتنمية ، بينما تنظر إليها الدول التى تأخذ بمبدأ التخطيط الشامل للاقتصاد القومى باعتبارها جزءا أو شريحة من الخطط متوسطة أو طويلة الأجل الموضوعة من قبل أجهزة التخطيط المركزية [١]

ومن **الناحية الإدارية والمحاسبية** : فإن الميزانية العامة للدولة تبدو على درجة كبيرة من الأهمية وخاصة فيما يتعلق بالإنفاق العام ، ذلك أنه إذا كانت الإيرادات العامة تحصل طبقا للقوانين الخاصة بها بغض النظر عن الأرقام المقدرة لها فى الميزانية فإن النفقات العامة ينبغى أن تتم فى حدود الأرقام المقدرة والمعتمدة لها فى الميزانية بحيث يمتنع على محاسبى المرافق العامة صرف أى مبلغ إلا فى حدود الأرقام والاعتمادات المقررة ، ووفقا للأوضاع والتعليمات المالية المقررة ، وبالإضافة إلى ما سبق فإن أهمية الميزانية تبدو واضحة من الناحية المحاسبية فيما يتعلق بتحديد أنواع حسابات الإيرادات والنفقات التى ينبغى على المصالح الحكومية إمساكها لتنظيم معاملاتها المالية ، إذ يمسك لكل نوع من الإيرادات والنفقات حساب خاص يختلف من سنة لأخرى وفقا لطريقة ومدة اعتماد الميزانية .

أخيرا ، **فإن للميزانية أهميتها أيضا من الناحية القانونية** ،

---

(١) يذهب البعض أحيانا إلى اعتبار الميزانية بمثابة الترجمة المحاسبية للخطة ، غير الأمور لا تبدو لنا بسيطة إلى هذا الحد ، فواضعى الخطة نادرا ما يهتمون بموازنة النفقات والإيرادات بصورة تفصيلية ، وغالبا ما يكتفون بتحديد مجموعة الأهداف الاقتصادية المراد تحقيقها خلال مدة الخدمة .

ويكفى للتدليل على ذلك أن نذكر أن الميزانية لا تصبح قابلة للتنفيذ إلا بعد اعتمادها من السلطة التشريعية وصدور قانون بربطها ، غير أنه من الضرورى أن ننبه فى هذا المجال أن الميزانية تعتبر بالرغم من ذلك عملا إداريا محضا ، وليست قانونا ، فهى من حيث الموضوع لا تقرر قواعد عامة ودائمة مثلما هو الحال فى التشريعات ، وهى من حيث الشكل لا تعد أيضا تشريعا ، إذ أنها لا تعدو أن تكون مجرد وسيلة تستخدمها الحكومة لتنظيم إيراداتها ونفقاتها خلال مدة محددة ، أما الجانب التشريعى للميزانية فيقتصر على قانون ربطها وهو يعتبر عملا تشريعيا من حيث الشكل فقط ، نظرا لصدوره من السلطة التشريعية ، أما من حيث الموضوع فهو لا يعدو أن يكون عملا إداريا محضا لأنه لا يحتوى على أية قاعدة عامة جديدة [1]

ومن المقرر فى هذا الشأن أن قانون ربط الميزانية لا يعطى للحكومة أى سلطة أو حق لم يكن مقرراً لها من قبل بمقتضى القوانين السارية ، ومن ثم فإنه ينبغى ألا يحتوى مشروع الميزانية على إيرادات أو نفقات لا تجد أساسا لها فى قانون قائم فعلا [2]

---

(١) ليس أدل على ذلك من ضرورة حصول الحكومة على اجازة دورية من المجلس النيابى لتحصيل الإيرادات وإنفاقها على مختلف الخدمات العامة.

(٢) غير أنه يلاحظ أن بعض الحكومات تنتهز أحيانا فرصة تقديم الميزانية للاعتماد وتدرج معها نصوصا تشريعية يقصد بها غالبا تقرير ضرائب جديدة ، ويطلق على هذه التشريعات اصطلاح "ملحقات الميزانية" وتحرص بعض الدساتير على منع السلطة التنفيذية صراحة من الأخذ بها لأنها معيبة وخطرة

الفصل الثانى

دورة الميزانية العامة

تشمل دورة الميزانية العامة المراحل الزمنية المتعاقبة والمتداخلة التى تمر بها ميزانية الدولة تحقيقا للمسئوليات المشتركة بين السلطات التنفيذية والتشريعية .

الأمر الذى يعنى أن دورة الميزانية عبارة عن عمليات متتالية ومتداخلة فالمصالح الحكومية تقوم بدراسة ومناقشة ما أنجزت من أعمال وما واجهها من مشكلات فى ميزانيات الأعوام الماضية ، وتتابع مناقشات السلطات التشريعية لمشروع ميزانية العام القادم ، وتقوم بتحضير التقديرات اللازمة لإعداد مشروع ميزانية جديدة للعام بعد القادم ، كل ذلك بالإضافة إلى السهر على تنفيذ ميزانية السنة المالية الجارية . والاستمرار والتدخل هذا هو من أبرز سمات عملية الميزانية ولذلك كان استخدام لفظ دورة الميزانية تأكيدا لهذه الخاصية .

ودورة الميزانية تتصف بوجود مراحل مميزة تتعاقب زمنيا وتتكرر عام بعد عام ، ولكل منها خصائصها ومشاكلها ومتطلباتها ولذلك أمكن تقسيم دورة الميزانية العامة – فى المنظور الأكاديمى – إلى أربعة مراحل : التحضير والإعداد ، الإقرار ، التنفيذ ، والرقابة .

وفى الواقع تواجد هذه المراحل الأربعة بمسمياتها وتعاقبها الزمنى فى كل الميزانيات فى العالم ، لا يعنى التماثل فى توزيع المسئوليات والسلطات المتعلقة بكل مرحلة من المراحل بين الدول بل تختلف هذه التوزيع للمسئوليات والأمر يتوقف فى كل دولة على نظام الحكم السائد وأيديولوجياته ونوع الدستور القائم ومستوى الحكم – محلى، مركزى ، أو اتحادى .

فنجد مثلا فى الولايات المتحدة الأمريكية على مستوى الحكومة الفيدرالية حيث تنفصل السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية (بمعنى أن الأغلبية فى الكونجرس الأمريكى قد تكون لغير الحزب الحاكم) كان

تحضير الميزانيــة حتــى ســنة ١٩٢١ منوطــا للسـلطة التشــريعية (الكونجرس) على أن يمدها وزير الخزانة بكافة البيانات والوثائق التــى تطلبها لهذا الغرض . إلا أنه بصــــدور قــانون The Budget and Accounting Act of 1921 أصبح من حق رئيس الولايات المتحــدة الأمريكية تحضير ميزانية الحكومة الاتحادية The Federal Budget يساعده فى ذلك مكتب الميزانيـــة The Bureau of the Budget ، وللكونجرس حق تعديل الإيرادات والمصروفـــات المقترحــة تعديــلا جوهرياً

فى حين على مستوى حكومات الولايات فأننـــا نجـد أنظمــة الميزانية التى تبدأ بنفس النظام المتبع فى الحكومــة الفيدراليــة حيــث يختص المحافظ The Governor أو العمدة The Mayor أو رئيـــس المدينة City Manager حسب نظام الحكم المحلى بتحضير الميزانيـــة وللسلطة التشريعية المحلية حق التعديل فيها . ثم تتدرج الأنظمة إلــى أن نجد فى الطرف الآخر بعض الهيئات المحلية التى يقوم فيــها المجلــس التشريعى المحلى باختيار لجنة من بيــن أعضائــه لتحضــير وإعــداد الميزانية وعرضها على المجلس ولكن فى هيئته الكاملة لاعتمادها [١].

أما فى إنجلترا حيث يضمن النظام هناك توافر الأغلبية لحــزب الحكومة فى مجلس العموم فإن إعداد الميزانية تتولاه السلطة التنفيذيـــة وحدها . وليس لأعضاء مجلس العموم أو اللوردات حق اقتراح نفقـــات أو ضرائب جديدة . بل أن الميزانية تعرض على مجلس العمــوم فــور انتهاء وزير المالية The Chancellor of Exchequer من خطابــــه لإقرارها دون مناقشات سابقة [٢]

---

(١) أنظر أ.د. حامد عبد المجيد دراز ، د. سميرة ابراهيم ايوب ، هـــامش ص ٧٦ حيــث ورد فيه المراجع التالية :

Jesse Burkhead, Government Budgeting, John Wiley and Son, Inc. N.Y. Chapt. 1, Arthur Smithies, The Budgetary Process in the united states, New York, 1955.

(٢) ثم تتولى لجــان خاصــة فــى مجلــس العمــوم Committee of Supply and Committee of Ways and Means مناقشــة المقترحـــات الضريبيــة الجديــــدة والمصروفات. وليس من المستحيل ، وإن كان من المستبعد ، أن تضطر الحكومة إلى-

وفى فرنسا كان البرلمان (والـــذى يتكـون مـن SENAT و Assemblé nationale) يتعاون مع السلطة التنفيذيـــة فـى إعـداد الميزانية بواسطة اللجنة المالية لمجلس النـــواب التـى كـانت تتمتـع باختصاص واسع لتعديل مصروفات وإيرادات مشروع الميزانية ، بـل واقتراح نفقات وإيرادات جديدة لم تتضمن فـى مشـروع الميزانيـة . واستمر ذلك حتى صدور دستور سنة ١٩٤٦ الذى إلغى اشتراك اللجنـة المالية فى تحضير الميزانية وقيد حق النواب فى اقتراح نفقات جديـدة . ثم بصدور دستور ١٩٥٨ ألغى جواز قيام السلطة التشريعية بتعديـل أى بند من بنود النفقات العامة فى مشروع الميزانية أو اقتراح نفقـات جديدة لم تكن مدرجة أصلا فى الميزانية متى ترتب على هذا التعديل أو الاقتراح ، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، زيادة فى النفقات العامـة . كذلك فإنه لا يحق للسلطة التشريعية بأى حال من الأحوال إجـراء أى تعديل أو اقتراح فى جانب الإيرادات متى ترتب علـى هـذا التعديـل تخفيض للإيرادات العامة . واحتفظ دستور ١٩٥٨ للسلطة التشـريعية بحق تعديل كل من جانبى النفقات والإيرادات بشرط أن يترتب على هذا التعديل أو الاقتراح تخفيض للنفقات العامة أو إلغاء لبعض الأعباء العامة أو زيادة للإيرادات العامة [(١)]

وبالرغم من وجود العديد من الاختلافات التنظيمية فيما يتعلـق بدوره الميزانية فإن هذا لا يمنع من ضرورة التعرف علـى السـمات المميزة لكل مرحلة من مراحل الميزانية ثم تناول الملامح الرئيسية لهذه المراحل الأربعة فى ميزانية جمهورية مصر العربية .

- إجراء بعض التعديلات الطفيفة فى مقترحاتها الضريبية نتيجة لهذه المناقشات البرلمانيـة أنظر مثلا

Sir Herbert Brittain, The British Dudgetary System, George Allen and Unwin Ltd. London 1959, Chapter 1.

وللمقارنة بين النظام الأمريكى والبريطانى انظر

U.K. Hicks. Public Finance.
Cambridge Economic Handbooks, 1959, P.P. 60 - 65.
(١) M. Duverger, Finances Publiques, P.U.F. 1963 pp. 280-285.

المبحث الأول

إجراءات وأساليب إعداد الميزانية

يعتبر إعداد الميزانية العامة للدولة إحدى مسـئوليات السـلطة التنفيذية . فالحكومة هى المنوط بها عادة إجـراء الدراسـات المتعلقـة بتحديد للوسائل المثلى لإشباع الحاجات العامة وتحضير الميزانيات على ضوئها هذا وقد تطورت أساليب إعداد هذه السلطة للميزانية تطـورا كبيرا فى السنوات الأخيرة . فتضخم حجم الميزانية وتزايد أهمية تأثيرها على الحياة الاقتصادية والاجتماعية جعل من عملية تحضيرها مسـألة فنية دقيقة لا يبخل الاقتصاديون من تجنيد أدوات التحليل الحديثـة مـن أجل تطويرها وجعلها ملائمة للمعطيات الاقتصادية المعاصرة

وستتناول دراستنا فى هذا البحث تفسيرا لمبـدأ اسـناد إعـداد الميزانية للسلطة التنفيذية وشرحا لكيفية تحضيرها ، فنخصص المطلب الأول منه لدراسة السلطة المختصة بتحضير الميزانية ثـم ننتقـل فـى المطلب الثانى لدراسة الأساليب الفنية للتحضـير فنتنـاول الأسـلوب التقليدى لتحضيرها ثم أسلوب تخطيط وبرمجة الميزانية

المطلب الأول

السلطة المختصة بإعداد الميزانية

جرت التقاليد فى معظم الدول على أن يعهد باعداد الميزانية إلى السلطة التنفيذية باعتبارها المسئولة عن جباية الإيرادات العامة والقائمـة بالإنفاق على المرافق العامة .

وقد يتصور البعض أنه طالما كان نواب الأمة هم وكلاؤها فإنـه من الأفضل إقرار حقهم فى إعداد الميزانية أو على الأقل فى المشـاركة فى إعدادها إلا أنه من المستقر أن إعداد الميزانية يعتبر من الأعمـال

الإدارية الفنية التى يفضل تركها للحكومة نظراً لكونها أقدر السلطات على تقدير إيرادات الدولة ، وعلى الإلمام بمختلف الحاجات العامة وأهمية كل منها ، ومحاولة الميزانية بين الموارد المتاحة والحاجات المطلوب إشباعها . وبالإضافة فإن المجالس النيابية معروفة من جهة بميلها للتوسع فى الإنفاق ، رغبة فى أرضاء الناخبين ، ومن جهة أخرى بعدم قدرتها على الالتزام بتصور شامل للإنفاق العام فكل نائب حريص على تحقيق مصالح دائرته الانتخابية بغض النظر عن ترتيبها فى الأولويات القومية . لذا فإنه من الأفضل أبعاد هذه المجالس عن عملية إعداد الميزانية حتى تسهل موازنتها ، وحتى يمكن الحفاظ على تناسقها، على أن يكتفى باعتمادها منها فى مرحلة لاحقة . غير أنه من المتصور أن يطالب المجلس النيابى السلطة التنفيذية بمراعاة بعض الاعتبارات فى عملية الاعداد كأن يلزمها على سبيل المثال باحترام الخطة الاقتصادية العامة للدولة التى سبق له الاقتراع عليها بالموافقة . على أن دوره ينبغى أن يتوقف عند حد التوجيهات العامة ودون الدخول فى تفاصيل عملية الإعداد حتى لا يضيف إلى مشاكل الإعداد تعقيدات جديدة [١]

هذا ويتحمل وزير المالية العبء الأكبر فى إعداد الميزانية ، فهو بوجه عام يقوم بوظائف أساسية ثلاث فى هذا الصدد

١- تجميع مقترحات الإنفاق المقدمة من المرافق العامة المختلفة

٢- حصر إيرادات الدولة وتقديره

٣- الميزانية بين مقترحات الإنفاق والإيرادات المتوقعة

ومن الطبيعى أن يثير قيام وزير المالية بالوظيفة الأخيرة مشاكل دقيقة خاصة عندما يزيد مجموع النفقات المقترحة عن مجموع الإيرادات المتوقعة ، إذ يتعين فى هذه الحالة تحديد سلطة هذا الوزير فى تخفيض بعض مقترحات الإنفاق . وفى واقع الأمر فإن موازنة نفقات الدولة

---

(١) يمكننا فى هذا الخصوص تشبيه عملية تحضير الميزانية تشييد مبنى من المبانى . فمالك المبنى أو من ينوب عنه يستطيع اختيار موقع البناء وتحديد عدد الأدوار وما نحو ذلك أما التفصيلات فينبغى تركها للمهندس الإنشائى باعتباره أقدر الأشخاص على تنفيذ البناء بصورة ملائمة

بإيراداتها هى مسئولية وزير المالية ، ومن الطبيعى حيث توجد المسئولية أن توجد السلطة أيضاً ، لذا فإنه يبدو لنا منطقيا أن يتمتع هذا الوزير بسلطة تخفيض النفقات المقترحة بما يحقق التوازن المنشود .

ولما كان هذا الوضع يعطى لوزير المالية سلطة على زملائه الوزراء ، فإن البعض يقترح اسناد إعداد الميزانية لرئيس الحكومة ذاته، فإعداد الميزانية بواسطة وزير المالية كان يتمشى مع المفهوم التقليدى للمالية العامة عندما كان دور الدولة محدودا فى أداء الخدمات العامة الأساسية وكان الهدف من إعداد الميزانية تغطية النفقات العامة الإدارية فحسب . أما وقد تغر مفهوم المالية وأصبحت الميزانية تستخدم أيضا لتحقيق تدخل الدولة بصورة واسعة فى الميدانين الاقتصادى والاجتماعى، فإنه من الأجدر برئيس الحكومة الأشراف بنفسه على إعدادها خاصة وأن مشروع الميزانية يعد بمثابة الخطة التفصيلية للعمل الحكومى مما يجعل من الأوفق قيام الحكومة بأكملها وعلى قمتها رئيسها بمهمة توزيع موارد الدولة على أوجه الإنفاق المختلفة [1]

ومن الناحية الوضعية تختلف السلطات الممنوحة لوزير المالية من دولة لأخرى ، فهو يتمتع فى بعضها بسلطات كبيرة . وعلى سبيل المائل فإن وزير المالية الإنجليزى يعد المسئول الأول عن إعداد الميزانية ويعبر عن ذلك بأن : وزير المالية يطلب الاعتمادات إلى مجلس العموم باسم التاج ويمنحها المجلس للتاج ممثلا فى شخص وزير المالية . وعلى عكس ذلك فإن هذا الوزير لا يتمتع بسلطات تذكر فى هذا الصدد فى الدول ذات النظام الرئيسى وخاصة فى الولايات المتحدة الأمريكية إذ أن رئيس الحكومة يقوم بنفسه بالأشراف على عملية إعداد الميزانية وبالفصل فى الخلافات بين الوزراء حول توزيع الموارد العامة على مختلف مرافق الدولة . غير أن معظم الدول ومنها فرنسا ومصر تأخذ بنظام وسط إذ تسند عملية الإعداد بوجه عام لوزير المالية وإن

---

(١) انظر الدكتور محمود رياض عطية : موجز فى المالية العامة ، دار المعارف ، ١٩٦٩ ص ٤٧٢ وانظر أيضا Louis Trotobas ، Institutions Financieres 4eme ED 1970 ، ص ٨٤ - ٨٨ .

كان هذا لا يغنى انفراده بها ، فهو يعمل بنفوذه الشخصى على التوفيق بين مقترحات الإنفاق المختلفة وليس له قانونا أن يلزم الزملاء بإجراء أى تخفيض فى الاعتمادات المطلوبة . وفى حالة الخلاف بينه وبين وزير آخر يفصل مجلس الوزراء مجتمعا فى النزاع .

والملاحظ بوجه عام أنه كلما اتجهت الدولة إلى توجيه اقتصادها وأخذت بمبدأ تخطيط نموه كلما تضاءلت أهمية الدور الذى يلعبه وزير المالية فى عملية الإعداد ، إذ أن النفقات الاستثمارية التى تثور عادة الخلافات حول توزيعها يتم حسابها وتوزيعها بصورة مسبقة فى الخطة العامة للدولة بحيث يلتزم وزير المالية بنقل البيانات المتعلقة بها من الشريحة السنوية للخطة إلى ميزانية الدولة وذلك على النحو الذى سنتبينه من دراستنا للأساليب الفنية الحديثة لإعداد الميزانية

المطلب الثانى

الأساليب الفنية لإعداد الميزانية

تطورت أساليب إعداد الميزانية بصورة ملحوظة فى الآونة الأخيرة. وسنخصص أولا من هذا المطلب لدراسة الأسلوب التقليدى للإعداد ، ثم نعرض فى ثانيا للأساليب الفنية الحديثة التى تستخدمها بعض الدول المتقدمة اقتصاديا فى إعداد ميزانياتها

أولا - الأسلوب التقليدى لإعداد الميزانية :

سنقتصر هنا على شرح أسلوب إعداد الميزانية فى مصر بعتبره نموذجا للأسلوب التقليدى لإعداد ميزانية الدولة .

تقوم إدارة الميزانية بوزارة المالية فى بداية كل عام بإرسال منشور دورى لكافة الوزارات والمصالح تحدد فيه الأسس والقواعد اللازمة لإعداد مشروع الميزانية الجديدة ، وعلى ضوء هذا المنشور تقوم المرافق العامة بإعداد ميزانياتها وتوافى بها الوزارة التابعة لها

وبعد ذلك تضع كل وزارة مشروعا بميزانياتها وميزانيات المصالح التابعة لها ، وينبغى أن تراعى فى إعداده الأهداف الواردة بالخطة العامة للدولة ، وكذا الموارد المتاحة لها فى ميزانية النقد الأجنبى .

هذا وتحدد وزارة المالية فى منشورها الدورى السابق الإشارة إليه النظام الذى يتبع فى إعداد الميزانية من حيث تقدير النفقات وتوزيعها وتبويبها والمستندات والنماذج التى ترفق بمشروع الميزانية لتدبير أى تعديل مقترح فى هذا الخصوص ، وتلتزم كل جهة بتوضيح إحتياجاتها من النقد الأجنبى والتسهيلات الإئتمانية التى تنتظر الحصول عليها لمواجهة هذه الاحتياجات .

كما يحدد هذا المنشور تاريخ تقديم مشروع الميزانية لوزارة المالية ويتحدد هذا الموعد بنحو خمسة أشهر قبل بداية السنة المالية حتى يتسنى لإدارة الميزانية دراسة المشروع المقترح والتنسيق بينه وبين المشروعات الأخرى المقدمة من بقية المصالح الحكومية ثم عرضه على وزير المالية الذى يقوم بتقديمه لمجلس الوزراء ، ثم يتولى عرضه بعد ذلك على السلطة التشريعية فى الموعد المنصوص عليه فى الدستور وهو شهران قبل بداية السنة المالية

وتثير عملية الإعداد – بوجه عام – نوعين من المشاكل يتعلق أولهما بتقدير النفقات والإيرادات الواردة بالميزانية ، وثانيهما بوضع جدول بأولويات الإنفاق أو تحديد كيفية توزيع الموارد العامة على مجالات الإنفاق المختلفة ، وسنتعرض فيما يلى لدراسة هذه المشاكل بصور موجزة

(أ) تقدير النفقات والإيرادات العامة :

أن ميزانية الدولة – كما سبق لنا تعريفها – هى التقدير المعتمد لنفقات الدولة وإيراداتها خلال مدة مقبلة ، ومن الطبيعى أن يواجه معدى الميزانية بالعديد من الصعوبات وهم بصدد تقدير تلك النفقات الإيرادات. وبصفة عامة فإن هذا التقدير ينبغى أن يستند على مجموعة من الحقائق

والقواعد الفنية حتى لا يحيد كثيرا عن الواقع مما قد ينجم عنه صعوبة تنفيذ الميزانية فيما بعد [1] ، هذا وقد جرت العادة فى معظم الدول على تقدير النفقات العامة بطريقة التقدير المباشر ، أما الإيرادات فيتبع فى تقديرها إما طريقة التقدير المباشر أو طريقة الآلى .

فبالنسبة للنفقات العامة جرت العادة على أن يتم تقديرها مباشرة بواسطة الموظفين المختصين فى كل مرفق من المرافق العامة ، فالأمر متروك لخبرتهم ومرانهم وقدرتهم على تحديد حاجيات مرافقهم ، على أنه يجب على القائمين بإعداد المشروع النهائى للميزانية التأكد من عدم مغالاة بعض المرافق فى تقدير مصروفاتها خاصة وأن الكثيرين من المسئولين عن إدارة المرافق الحكومية يميلون إلى التوسع فى تقدر احتياجاتهم حرصا منهم على تحقيق أفضل الظروف المالية لعملهم وحتى يتأكدوا من قدرتهم على مواجهة أى طارئ خلال السنة المالية .

ويمكن بطبيعة الحال الاسترشاد بأرقام النفقات العامة الواردة بالميزانيات السابقة مع مراعاة ألا تكون منطوية على إسراف أو متضمنة لبعض النفقات العارضة أو الاستثنائية كما ينبغى على معدى الميزانية أن يأخذوا فى اعتبارهم نتائج الدراسات والأبحاث المتعلقة بالأحوال الاقتصادية المحلية والدولية السائدة والتغيرات المتوقع حدوثها خلال السنة المالية المقبلة

أما بالنسبة للإيرادات العامة فإن الأمور تبدو أكثر تعقيدا ، ذلك أن تقديرها بدقة يقتضى الإلمام بكافة المتغيرات الاقتصادية المؤثرة فى حجم الدخل القومى ، ومن ثم فى حصيلة الضرائب والرسوم المحصلة لحساب الدولة [2] . ولما كانت طريقة التقدير المباشر تعطى للقائمين

---

(١) تثور الصعوبات بوجه خاص عندما يبالغ محضرى الميزانية فى التفاؤل فيتوقعون حصيلة كبيرة من الإيرادات العامة ، ويتوسعون تبعا لذلك فى تحديد حجم الإنفاق العام ، مما يؤدى إلى ظهور عجز مالى أثناء تنفيذ الميزانية .

(٢) تنقسم الضرائب - كما سنوضح ذلك فى حينه - إلى ضرائب مباشرة وغير مباشرة. والملاحظ أن حصيلتها ترتبط بوجه عام بحجم الإنتاج والمعاملات . فمن الطبيعى أن تتغير حصيلة الضرائب غير المباشرة وهى المفروضة على الإنفاق والمعاملات كلما تغير حجم=

على إعداد الميزانية حرية واسعة فى تحديد الإيرادات المتوقع تحصيلها فإنه من المتصور أن يخطئ هؤلاء فى تقديراتهم ويغلب عليهم التفاؤل مما يشجع على التوسع فى النفقات العامة دون أساس صحيح . وللتغلب على هذه المخاطر تعمد بعض الدول إلى وضع قواعد فنية محددة يلتزم معدو الميزانية بمراعاتها وهم بصدد تقدير الإيرادات ويطلق شراح المالية العامة على هذه القواعد إصطلاح "التقدير الآلى" للإيرادات العامة.

وأولى هذه القواعد هى قاعدة السنة قبل الأخيرة وهى مطبقة فى فرنسا بالنسبة لبعض الإيرادات ومقتضاها أن تدرج الإيرادات فى الميزانية الجديدة كما جاءت فى الحساب الختامى لآخر سنة منتهية وهى السنة قبل الأخيرة (١) ، وذلك دون تعديل سوى ما تدعو إليه أسباب محددة خاصة بالسنة الجديدة مثل تغير أسعار الضرائب الموجودة أو فرض ضرائب جديدة . ومن الواضح أن هذه الطريقة لا تصلح مطلقا فى الأوقات المضطربة التى تكثر فيها تقلبات الأسعار والدخول ويصعب من ثم الاعتماد فيها على النتائج المتحققة فى فترات سابقة ذات ظروف اقتصادية مختلفة إلا أنها تمتاز بوجه عام بأنها تدفع بمعدى الميزانية إلى التحفظ فى تحديد حجم الإيرادات وبالتالى إلى التعقل فى تحديد حجم النفقات العامة ، وهى بذلك تساهم فى المحافظة على توازن الميزانية خلال مرحلة تنفيذها ، فالمعروف أن الإيرادات تتزايد سنة بعد أخرى فى الظروف الاقتصادية العادية ، ولذا فإن تقدير إيرادات السنة المقبلة على أساس أرقام السنة قبل الأخيرة قد يؤدى إلى زيادة الإيرادات المحصلة عن الإيرادات المقدرة مما يكفل تغطية التجاوزات التى تصاحب عمليات الإنفاق خلال تنفيذ الميزانية .

- النشاط الاقتصادى . وبالمثل فإن حصيلة الضرائب المباشرة المفروضة على الدخول والثروات لا بد وأن تتأثر بتغير حجم الدخل القومى لما يعنيه ذلك من تغير حجم الدخول الموزعة على الأفراد

(١) من الواضح أنه لا يمكن الاعتماد على أرقام الإيرادات المتحققة فى السنة الأخيرة باعتبارها غير معروفة على وجه التحديد لأن سنة المالية لم تنتهى بعد وبالتالى لم يعد الحساب الختامى الخاص بها

وتأخذ بعض الدول الأخرى بقاعدة ثانية فى تقدير الإيرادات هى **قاعدة الزيادة أو النقصان السنوى للإيرادات العامة** ، وهى تعنى زيادة أرقام إيرادات السنة قبل الأخيرة أو إنقاصها بنسبة معينة تمثل التغير المتوقع فى الدخل القومى خلال السنة المقبلة . فلو كان الاقتصاد القومى يتمتع بحالة من الانتعاش ويسوده الرخاء فإنه من الطبيعى أن تزيد حصيلة الإيرادات العامة ، لذا فإنه ينبغى إضافة نسبة محددة لأرقام إيرادات السنة قبل الأخيرة حتى نأخذ هذه الزيادة فى الاعتبار وبالعكس فإنه إذا كانت التوقعات تشير إلى هبوط النشاط الاقتصادى نظرا لتعرض الاقتصاد القومى لحالة من الكساد فإنه يتعين إنقاص أرقام إيرادات السنة قبل الأخيرة بنسبة تعادل الانخفاض المتوقع فى الدخل القومى

ويعيب هذه الطريقة ربطها لعملية التقدير بأرقام إيرادات السنة قبل الأخيرة ، إذ أن الإيرادات قد لا تعبر بدقة عن حقيقة الوضع الاقتصادى ، لذا فإن بعض الدول تأخذ **بقاعدة المتوسطات** وهى بصدد حساب الرقم الأساسى لإيراداتها العامة وتقضى هذه القاعدة الثالثة بتقدير الإيرادات العامة على أساس متوسط الإيرادات الفعلية لمدة محددة تتراوح بين ثلاث وخمس سنوات ثم إضافة أو إنقاص نسبة معينة لمراعاة التوقعات الاقتصادية الخاصة بالنسبة الجديدة

ومن الواضح أن القاعدتين الأخيرتين تقتربان إلى حد كبير من طريقة التقدير المباشر لما يعنيه تطبيقهما من الاعتماد على تقدير معدى الميزانية للتطورات الاقتصادية المتوقع حدوثها أثناء تنفيذ الميزانية وتكتفى معظم الدول بالاسترشاد بهما دون أن تجعل من أى منهما قاعدة ملزمة ، فالتقدير الآلى للإيرادات العامة مرفوع عموماً فى عصرنا الحاضر الذى يتميز بأهمية التغيرات التى تطرأ على الأوضاع الاقتصادية مما يجعل من العسير الاعتماد على أرقام الإيرادات السابق تحصيلها فى تقدير الإيرادات المستقبلة

وتأخذ مصر بطريقة التقدير المباشر بما يعنى تكليف كل مصدر

من مصادر الإيرادات العامة بتقدير حصيلته على حدة بناء على ما يقوم به من دراسات مستقلة . غير أن تعليمـــات وزارة الخزانـــة للمصـــالح العامة تنص على أن يكون التقدير على أسس علمية مع الاسترشاد بحالة التحصيل الفعلى فى السنوات الثلاث السابقة والمنتظر تحصيله خـــلال السنة المالية ، على أن يؤخذ فى الحسبان جميع العوامل التى من شـأنها التأثير على تقدير الإيرادات سواء كانت عوامل خاصة بـــالإيراد ذاتـه كتغيير فئته أو وعائه وعوامل عامة تؤثر على اتجاه الإيراد كـــالعوامل الاقتصادية والطبيعية والاجتماعية .

ونحن نعتقد أن طريقة التقدير المباشر للإيرادات تفضل بكثـــير طريقة التقدير الآلى إذا كانت الإدارات المالية بالتقدير تتمتع بكفاءة فنيـة طيبة وتلتزم الدقة فى عملها أما طريقة التقدير الآلى فـــلا تبـدو لنـــا مقبولة إلا إذا كانت الظروف الاقتصادية تتميز بالاستقرار وكانت كفـاءة معدى الميزانية محدودة بحيث يخشى أن يترتب على إطلاق حريتهم فى تقدير الإيرادات إغراقهم فى التفاؤل وأعدادهم للموازنة بصورة تعـوض تنفيذها لمخاطر جسيمة

(ب) تحديد أولويات الإنفاق

تعتبر مشكلة توزيع الموارد العامة على مختلف أوجه الإنفـــاق من أكثر مشاكل إعداد الميزانية دقة على الإطلاق . فالحاجات العامـــة المطلوب إشباعها دائما ما تزيد عن قدرات الدولة المحدودة مما يتعيـــن معه الفصل فى أكثر الحاجات إلحاحاً ، وأفضلها فى تحقيق النفع العام ، ومن ثم أولاها بموارد الدولة

ومن الطبيعى أن تختلف حجم هذه المشكلة وأسلوب معالجتـــها بحسب نوعية المفهوم الاقتصادى والمالى السائد فى الدولة .

ففى ظل مفهوم الدولة الحارسة حيث يســـود تعريـف ضيـق للحاجات العامة يقصرها أساسا على خدمات الأمن والقضاء تتضـــاءل أهمية هذه المشكلة إلى حد بعيد فالموارد العامة على مرافـــق الدولـــة .

وغالبا ما يتم هذا التوزيع وفقا لمعايير سياسية باعتبار رجال السياسة هم أقدر أفراد المجتمع - فى مثل هذه الظروف - على تلمس الحاجات العامة وتحديد أولوياتها ثم تحديد أنواع الإنفاق المحققة لأكبر قدر من النفع العام فى ضوء ذلك .

وعلى العكس من ذلك فإن الوضع يختلف بصورة جذرية فى ظل المفهوم الاشتراكى حيث تتنوع الحاجات العامة وتتزايد أهميتها وبالرغم من ذلك فإن توزيع موارد الميزانية على مختلف أوجه الإنفاق نادرا ما يثير المشاكل باعتبار أن "نفقات الدولة مخططة والاقتصاد القومى مخطط والدولة الاشتراكية تلعب دورا هاما فى التنمية الاقتصادية تعبر عنه وظائفها كمنظم اقتصادى" [1] فتوزيع واستخدام موارد الميزانية ينبغى أن يتم على نحو يتمشى مع الخطة الاقتصادية القومية . وبمعنى آخر فإن هذه الموارد ينبغى استخدامها فقط إلى المدى الذى تنجز به المؤشرات الكمية والكيفية للخطة . وعلى سبيل المثال فإن الدور الذى تلعبه نفقات ميزانية الدولة فى الاتحاد السوفيتى يتمثل فى توفير التمويل اللازم لمشروعات الدولة وضمان تجدد الإنتاج وتنميته طبقا لمؤشرات الخطة . فالدولة تأخذ بنظام تخطيط الميزانية حتى تكفل تحسين الأنشطة الاقتصادية للمشروعات والتنظيمات الاشتراكية وحتى تضمن تطبيق نظام محاسبة التكاليف . فالميزانية على هذا النحو تلعب دورا نشيطا فى الدولة الاشتراكية فى تنظيم الإنتاج الاجتماعى باعتبارها أداة من أدوات التخطيط الاقتصادى .

أما حيث تثور مشكلة توزيع الموارد بصورة حادة ففى الدول التى تأخذ بمفهوم التدخل فى الحياة الاقتصادية بغرض توجيه الاقتصاد القومى نحو إشباع أكبر قدر ممكن من المنافع . فتزايد حجم النفقات العامة فى هذه الدولة جعل من الضرورى الاتفاق على معايير اقتصادية واضحة لتوزيع موارد الدولة الضخمة على مختلف بنود الإنفاق فى

---

(١) أنظر مؤلف النظام المالى السوفيتى الذى أعدته لجنة من أساتذة المعهد المالى بموسكو وترجمه للعربية الاستاذ أحمد فؤاد بلبع - مكتبة دار الشرق - ص ٢١٩

الميزانية ، ذلك أن الاعتماد على تقدير السياسيين للمنافع العامة يتضمن بغير شك الكثير من المجازفة وإذا كانت هذه المجازفة مقبولة فى ظل التدخل المحدود للدولة فى الشئون الاقتصادية فإنها تبدو بغير منازع بالغة الخطورة فى عصرنا الحاضر الذى يتميز بتدخل متزايد من جانب الدولة فى حياة الأفراد بما يتبع ذلك من تضخم حجم الإنفاق العام وتزايد تأثيره على جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية المختلفة . وقد ألتفت باحثى الاقتصاد فى العالم الغربى لدقة هذه المشكلة منذ فترة بسيطة وعلى وجه التحديد منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية فتركزت دراساتهم فى البحث عن قواعد جديدة لإعداد الميزانية يمكن من خلالها تطبيق بعض الأساليب الاقتصادية فى مجال توزيع موارد الدولة والسعى نحو تنظيم النفع العام الناتج عن الإنفاق العام . وقد أثمرت هذه الدراسات فى بادئ الأمر فى اقتراح نظام السنوات الأخيرة اتجهت الدراسات نحو برمجة وتخطيط إنفاق الدولة من خلال الميزانية مما تبلور أخيرا فى نظام جديد لإعداد الميزانية هو نظام تخطيط وبرمجة وموازنة الإنفاق العام. وسندرس فى ثانيا هذه الأساليب الحديثة لإعداد ميزانية الدولة.

ثانيا - الأساليب الحديثة لإعداد ميزانية الدولة :

تتم عملية إعداد الميزانية بالأسلوب السابق شرحه على نحو روتينى مثلها فى ذلك مثل كافة الأعمال الحكومية . فكل إدارة من إدارات الدولة تستعد قبل نهاية السنة المالية لتحديد احتياجاتها المالية عن السنة المقبلة ، ثم متى تقررت لها اعتماداتها من أموال الدولة أسرعت بإنفاقها مراعية فى ذلك القواعد القانونية للإنفاق فحسب ، مما يجعل الميزانية العامة تبدو كما لو كانت مجموعة من التصريحات لكبار موظفى الدولة بإنفاق الموارد العامة فى حين تقتضى النظرة السليمة لها باعتبارها مجموعة من الالتزامات المتعلقة بتنفيذ مهام محددة تهدف لتعظيم النفع العام

غير أن تغير النظرة للميزانية على هذا النحو يبدو لنا أمراً شاقاً. أفليس يعنى مواجهة هذا التقنين الضخم المتمثل فى الروتين الحكومى؟

إن تجارب الدول فى هذا الميدان عديدة ، إلا أن التجربة الأمريكية تعد أكثرها ثراءاً وأهمية ، فقد كون الكونجرس الأمريكي لجنة خاصة فى سنة ١٩٥٠ لدراسة هذا الموضوع اشتهرت بلجنة "هوفر" وكانت أولى مقترحاتها تتمثل فى ضرورة تقسيم الميزانية بحيث لا يكتفى بتقسيمها إداريا وإنما بتقسيمها أيضا وفقا لوظائف الدولة .

والمقصود بالتقسيم الإدارى – وهو التقسيم التقليدى للميزانيات العامة – تصنيف وتبويب نفقات الدولة وإيراداتها تبعا لتقسيمات الوحدات الحكومية (الوزارة – المصالح – الهيئات) بحيث تعكس الميزانية البناء الإدارى للتنظيم الحكومى . وطبقا لهذا التقسيم تظهر النفقات العامة موزعة على أقسام رئيسية (الوزارات والهيئات المستقلة) ثم تصنف هذه الأقسام بدورها إلى فروع على نحو مماثل للتنظيم الإدارى فى الدولة (١) ، وهذا التقسيم مفيد بوجه عام إذا أن الأخذ به يجعل كل وحدة من الوحدات الحكومية تساهم فى إعداد الميزانية من خلال تحديدها لاحتياجاتها وتقديرها لإيراداتها ، وهذا بغير شك أمر مطلوب ومفيد إذ ليس هناك أقدر من القائمين على إدارة هذه الوحدة من معرفة خبايا العمل بها وتقدير ميزانياتها على ضوئها على أسس سليمة. وبالإضافة لذلك فإن هذا التقسيم يمكن السلطة التشريعية من مناقشة واعتماد ومراقبة الميزانية بسهولة عن طريق دراسة الوضع المالى لكل وحدة حكومية على حدة غير أنه من المؤكد أن هذا التقسيم غير كاف لأنه لا يعكس مطلقا كفاءة أى وحدة حكومية على غيرها من الوحدات كما أنه لا يسمح بمتابعة النشاط الحكومى ودراسة تطور توزيع الموارد العامة على مختلف وظائف الدولة بصورة تسمح بتقسيم هذا النشاط بأسلوب اقتصادى .

ولعل فى هذا ما يوضح خطورة الاكتفاء بها التقسيم الإدارى عند إعداد الميزانية وضرورة الأخذ بتقسيم إضافى بجواره هو التقسيم

---

(١) تظهر النفقات فى الميزانية المصرية موزعة على أقسام كل قسم منها يمثل وزارة من الوزارات وينقسم كل منها إلى فروع تخصص للمصالح التابعة للوزارة . وتنقسم الفروع بدورها إلى فصول تخصص للإدارات والمراقبات التابعة للمصلحة المعنية .

الوظيفى ونقصد به تصنيف النفقات العامة وتبويبها فى مجموعات متجانسة بحيث تخصص كل مجموعة لوظيفة معينة من وظائف الدولة على نحو يسمح بمقارنة تكلفة مختلف هذه الوظائف . فالمعيار المتبع فى هذا التقسيم هو نوع الخدمة التى تنفق موارد الدولة من أجلها وذلك بصرف النظر عن الإدارة أو الوحدة الحكومية القائمة بالإنفاق [(١)] ، ويمكن بطبيعة الحال تقسيم نفقات كل وظيفة بصورة تفصيلية حتى تسهل مقارنة أهداف النفقات المختلفة . وتقوم وزارة المالية الفرنسية بتوزيع النفقات على مستويات ثلاث . وعلى سبيل المثال فإن الإنشاءات البحرية الحربية تسجل فى الميزانية على النحو التالى

٤- إنفاق حربى (قسم ٤)

٤٣- إنفاق حربى يحوى (قسم ٤ فصل ٣)

٤٣١- إنشاءات حربية بحرية (قسم ٤ ، فصل ٣ ، فرع ١).

ومن الواضح أن تقسيم النفقات الواردة بالميزانية على هذا النحو يجعل من مقارنة تكلفه الخدمات العامة المختلفة أمراً يسيراً [(٢)] . وعلى سبيل المثال فإن الباحث الفرنسى يستطيع أن يقارن بسهولة بين تكلفه الإنشاءات المدنية البحرية غير أنه لا يستطيع أن يقارن المنفعة العائدة من كل منهما وتقييم السياسية المالية والاقتصادية للحكومة على ضوء ذلك. فالتقسيم الوظيفى يمهد لهذا التقسيم ليس إلا ، وعلى من يريد قطع الشوط إلى نهايته أن يبحث عن الأسباب الكامنة وراء توزيع الموارد على هذا النحو أو ذاك كما سنرى بعد قليل

غير أن مقترحات لجنة "هوفر لم تتوقف عن هذا الحد فقد طالبت اللجنة باضفاء نوع من المرونة على عملية إعداد الميزانية بحيث

---

(١) انظر علم المالية العامة : د. عبد الكريم صادق بركلت ود. حامد عبد المجيد دراز - ١٩٧٢ - ص ١١٢ ، ويمكن تقسيم جانب النفقات فى الميزانية على هذا النحو الدفاع - الأمن - الداخلى - العدالة - الشئون الخارجية - التعليم - الثقافة - الصحة - الرى والصرف - استصلاح الأراضى

(٢) انظر فى شرح ذلك Henri Sempe: Budget et trésor 1973 pp. 180-185
وانظر أيضا P. Lalumeére المرجع السابق ص ٨٨ - ٩٧

يتجه معديها إلى التركيز على الأهداف المراد تحقيقها منها بـدلاً من العمل على تحديد الأساليب التنفيذية لـهذه الأهـداف بحيث لا تبدو الميزانية شديدة الجمود على نحو يعجز معه منفذيها فى بعض الأحيان عن بلوغ النتائج المنشودة .

ولقد كان اتجاه اللجنة فى هذا المجال أصيلاً ويمثل دعوة إلى تغيير النظرة التقليدية لميزانية الدولة . وقد أكدت اللجنة هذا الاتجاه فى مقترحات جديدة قدمتها سنة ١٩٥٠ كان أهمـها المطالبـة بضـرورة تسجيل الأعباء المالية التى تتحملها الدولة فى الميزانية العامة ، وعلى ذلك فإن مقابل استهلاك الأموال العامة ينبغى تسجيله فى الميزانية حتى تعبر عن الوضع المالى الحقيقى للدولة

ومن الواضح أن هذه المقترحات فى مجموعها إنما تمثل تطوراً مثيراً فى الفكر المالى فهى تتضمن دعوة صريحة للتخلى عن المفـهوم العتيق للميزانية باعتبارها سجلا لنفقات الدولة وإيراداتها لصالح مفـهوم حديث وملائم تصبح بمقتضاه أداة لترشيد الاستخدام الحكومى للأمـوال العامة

وقد تبلور هذا التطور فى صورته النهائية فى الاتجاه نحو إعداد الميزانية أداء بجوار الميزانية العادية ونحو تخطيط وبرمجة الميزانيـة بصورة تكفل ترشيد الإنفاق العام وسندرس فيما يلى المقصـود بـهذه الأساليب الجديدة فى إعداد الميزانية

(أ) أسلوب ميزانية الأداء

أن المطلع على الميزانية العامة للدولة لا يستطيع بحـال من الأحوال تقييم العمل الحكومى من الوجهة الاقتصادية ، إذ لا يتيسر لـه معرفة التكلفة الفعلية لوحدة الخدمة فى مجالات هذا العمـل المختلفـة فمعدى الميزانية يعنون فحسب بذكـر الاعتمـادات المقـررة لتمويـل الخدمات العامة دون تحديد الإنجازات المفترض تحقيقها من إنفاق هـذه الاعتمادات

وبمعنى آخر فإن الأسلوب التقليدى لإعداد الميزانية يهتم فقط ببيان عوامل الإنتاج التى ستقوم الحكومة بشرائها خلال السنة المالية دون تحديد علة هذا الشراء مما يجعل الباحث الاقتصادى عاجزا عن تقييم كفاءة النشاط الحكومى وعن معرفة مدى مراعاة الإدارات الحكومية المختلفة للمبادئ الاقتصادية لترشيد الإنفاق العام .

وتهدف ميزانية الأداء لمعالجة هذا العيب الخطير فهى تظهر مقابل كل اعتماد للإنفاق العام الإنجازات المراد تحقيقها من استخدام هذا الاعتماد وهذا ما نتوصل إليه عن طريق تقسيم النفقات العامة فى الميزانية بحيث تظهر ما تنجزه الدولة من أعمال وليس ما تشتريه من سلع وخدمات . فعلى حين يكتفى معدو الميزانية التقليدية ببيان عوامل الإنتاج المستخدمة بكل وحدة حكومية (أجور عمال مواد بناء مثلا) يركز القائمين على إعداد ميزانية الأداء على تحديد المنتج النهائى من استخدام هذه العوامل (مستشفى به مائة سرير مثلا)

فهذا الأسلوب الجديد يهدف إلى تغيير النظرة لاستخدام الأموال العامة من خلال اعتمادات الميزانية بحيث لا يرتبط هذا الاستخدام بشراء سلع وخدمات وإنما بتحقيق أهداف إنتاجية محددة فعوامل الإنتاج المشتراه تأخذ هكذا وضعها الصحيح حيث ينظر إليها كأشياء وسيطة لا تشترى لذاتها بل لإنجاز عمل معين [١]

ومن الواضح أن الأخذ بهذا الأسلوب يسمح بالربط مباشرة بين نفقة كل خدمة والمنتج النهائى منها ومن ثم بتحديد تكلفة كل وحدة من وحدات الخدمة ومعرفة الكفاءة الإنتاجية لمختلف المرافق الحكومية من خلال إجراء المقارنات المناسبة فى هذا المجال ، وعلى سبيل المثال فإنه يمكن إجراء نوعين من المقارنات لمعرفة مدى إتباع المرافق العامة للأساليب الاقتصادية فى تنظيمها للخدمات العامة .

١- فيمكن أولا مقارنة تكلفة الخدمات التى تؤديها هذه المرافق

---

(١) أنظر الدكتور رياض الشيخ – المرجع السابق ص ٢٤٩-٢٥٢ ، وأنظر أيضا موسى عماد الدين الشربينى – الموازنة العامة وعلاقتها بالخطة الاقتصادية ص ٣٣٨-٣٤٤.

بتكلفة الخدمات المماثلة التى تؤديها المنشآت الخاصة ، إما داخل الدولة أو خارجها .

٢- كما يمكن ثانيا مقارنة تكلفة وحدة الخدمة التى يؤديها مرفق ما بتكلفة وحدة الخدمة التى يؤديها مرفق آخر . فيمكن مثلا مقارنة تكلفة الإنشاءات فى مختلف الوزارات عن طريق مقارنة تكلفة المتر المربع من المبانى التى تقوم كل منها بإنشائها

فإعداد الميزانية على هذا النحو يكشف إذن عن مدى احترام تكاليف أداء الخدمات العامة للمعايير الاقتصادية ويتيح الفرصة تبعا لذلك لترشيد الإدارة الحكومية بحيث يتحمل موظفى الدولة مسئوليات محدودة يمكن محاسبتهم عنها ، إذ ليس بخفى أن تطبيق هذا الأسلوب على نطاق واسع يسمح بوضع تكاليف نموذجية لكل عمل أو خدمة عامة ومقارنتها بتكاليف الأداء الفعلية ودراسة وتحليل أسباب الإسراف أو الانحراف ومعالجتها فورا . ومن المتصور فى ظل هذه الأوضاع الجديدة أن يمنح كل مسئول حرية كبيرة فى التنفيذ فى حدود الأهداف والإمكانيات المحددة له . ولنا أن نتصور ما سيعنيه ذلك من إضفاء قدر كبير من المرونة على العمل الحكومى وتحريره من الروتين الذى يكبله إذ أن هذا العمل سيصبح بالدرجة الأولى مسئولية ضخمة وليس مجرد روتين محض يهدف لتمييع مسئولية الجميع عن الإسراف والتبذير فى استخدام الأموال العامة .

إلا أنه من الجلى أن تطبيق أسلوب ميزانية الأداء يكتنفه نوعين من الصعوبات

١- أما الأولى فتتمثل فى المشاكل التى تواجهها بعض المرافق العامة لتحديد معايير كمية لعائد نشاطها بحيث يمكن الربط بين عائد الخدمة وتكلفتها ، ذلك أنه إذا كان تحديد هذه المعايير أمرا متيسرا نسبيا فى حالة الخدمات التعليمية والثقافية والصحية وبعض الخدمات الأخرى حيث يمكن تحديد تكلفة تعليم وتثقيف وعلاج كل فرد ممن يستفيدون بالخدمات العامة فإنه يبدو غير متصور على الإطلاق فى حالة بعض

الخدمات الأخرى التى يتعذر توزيع عائدها على مجموع المستفيدين بها مثل خدمات الأمن الداخلى والدفاع . ومن الواضح أن الباحث الاقتصادي يقف عاجزا تماما أمام هذه الصعوبة إذ أن تقدير عائد هذه الخدمات الأخيرة أمر سياسى محض لا شأن للاقتصاديين به . ولعله من المفيد فى هذا الصدد أن نذكر القارئ بعمق العلاقة بين المالية ومظاهر الحياة الاجتماعية والسياسية فى الدولة

٢- أما المشكلة الثانية فتتمثل فى التوصل إلى أسلوب علمى ودقيق يمكن بمقتضاه توزيع موارد الدولة على مختلف أوجه الإنفاق العام. فميزانية الأداء تكفل لنا الاستخدام الرشيد للموارد الموزعة ولكنها لا تبين لنا كيفية توزيع هذه الموارد على النحو الذى يحقق الاستخدام الأمثل للموارد العامة . ويبدو لنا أن نظام برمجة وتخطيط وميزانية الإنفاق العام يوفر لنا إلى حد بعيد هذا الأسلوب المنشود

(ب) نظام تخطيط وبرمجة الإنفاق العام :

إن تحضير ميزانية الدولة بأسلوب اقتصادى سليم يقتضى تمتع معديها بنظرة شمولية متكاملة لاحتياجات المجتمع ووسائل إشباعها ، وبمعنى آخر فإنه من اللازم أن يلموا بكافة بدائل الإنفاق العام المتصورة وأن يقارنوا تكلفة ومنفعة كل بديل منها بتكلفة ومنافع البدائل الأخرى حتى يتيسر لهم فى نهاية المطاف تحقيق الاستخدام الأمثل والرشيد للموارد العامة . ويهدف نظام تخطيط وبرمجة وموازنة الإنفاق العام إلى تحقيق هذا الهدف بأفضل صورة ممكنة . وقد طبق بداءة فى الولايات المتحدة الأمريكية فى منتصف الستينات [1] ، وهو مطبق حاليا

(١) إذا كانت لجنة "هوفر" قد مهدت الطريق لتطوير أساليب تحضير الميزانية على نحو ما ذكرناه فإن روبرت ماكنمار يعتبر فى تصورنا أكثر من دفع بهذا التطوير للأمام وأعطاه صبغة تطبيقية ممتازة صالحة للعمل . وقد بدأ مكنمارا تطبيق النظام المذكور فى شركة فورد حين تولى إدارتها ثم سعى لتطبيقه فى وزارة الدفاع الأمريكية حين تولى منصب الوزير بها خلال حرب فيتنام . وقد شجع نجاحه فى التجربة الرئيس ليندون جونسون على أقرار تعميمها على كل الإدارات المدنية التابعة للحكومة وظل النظام مطبقا حتى تولى الرئيس نيكسون الحكم وقد التراجع جزئيا عنه .

فى العديد من الدول الأوروبية بصور مختلفة وأن كان التطبيق الفرنسى له يعتبر أكثر التطبيقات نضجا وتطورا على الإطلاق [(١)]

ويمكننا التعرف على الملامح الرئيسية لهذا النظام من خلال دراسة عناصره الثلاثة وهى على التوالى : التخطيط ، والبرمجة ، والميزانية .

(١) والمقصود بالتخطيط فى هذا المجال هو التعريف بوضوح بالأهداف التى تبغى الحكومة تحقيقها فى المدى الطويل . ولعل السمة الأساسية لهذا النظام تتمثل فى تلك الأهمية الخاصة المعطاة لمفهوم أهداف العمل الحكومى ، لمعدى الميزانية رسم برنامج محدد للنشاط الحكومى وتقدير تكلفته الإجمالية . ويقترب النظام فى هذا الخصوص من أسلوب ميزانية الأداء ، فالعبرة فى إعداد الميزانية هى بالمنتج النهائى وليس بالوسائل التنفيذية ، إلا أنه يختلف عنه من حيث تخطيه للنظرة السنوية القصيرة والمحددة لأهداف العمل الحكومى والاستعاضة عنها بنظرة أكثر شمولا وعمومية ، وذلك أن الدورة التنفيذية للنظام تبلغ فى المتوسط نحو خمس سنوات ومن الواضح أن تحديد الأهداف دفعة واحدة لمدة طويلة على هذا النحو يستلزم التأنى والدراسة المتعمقة للاحتياجات الجماعية حتى يمكن التنسيق بينهم بصورة تحقق الاستخدام الأمثل للموارد العامة

(٢) أما البرمجة فيقصد بها بيان البدائل المختلفة الكفيلة بتحقيق الأهداف المحددة مع تقدير العبء المالى الذى يعنيه وضعه أى بديل منها موضع التطبيق ، وبالإضافة لذلك تتضمن هذه المرحلة اختبار أكثر الأساليب مناسبة لتحقيق هذه الأهداف - مع مراعاة الإمكانيات المالية المتاحة - بحيث يتم فى نهايتها وضع برامج متكاملة بالأهداف المراد تحقيقها وأساليب تنفيذ كل منها وكيفية تمويل هذا التنفيذ . ومن المتصور بطبيعة الحال أن تكشف فى مرحلة البرمجة استحالة تحقيق الأهداف

---

(١) انظر

Jean Hernandez: Origine; contenu et état de la R. C. B. en France - in Finances publiques 1972 no 2 pp 247 - 253.

المحددة فى مرحلة التخطيط نظرا لتجاوز تكلفتنا الإمكانيات المالية المتاحة للدولة ، ولابد لمعدى البرامج فى مثل هذه الحالة من مراجعة الموارد العامة بغرض زيادتها بأسلوب أو آخر (زيادة الضرائب أو الالتجاء للقروض العامة) أو مراجعة الأهداف المحددة وإحلال أهداف أخرى أكثر تواضعا وأقل طموحا محلها . وبإيجاز شديد فإن البرمجة تهدف إلى تحديد أساليب تنفيذ الأهداف مع مراعاة التنسيق بين تكلفتها الإجمالية والموارد العامة المتاحة بحيث لا يرتبك العمل الحكومى أثناء التنفيذ نتيجة ظهور بعض العوائق المالية .

(٣) أما الميزانية فهى عبارة عن ترجمة الشرائح السنوية من البرامج فى صورة اعتمادات مالية سنوية مع مراعاة حدود التمويل المالى فى المدى القصير . وتتمثل وظيفة هذه المرحلة فى التوفيق بين اعتبارات الأجل القصير وخطط المدى الطويل . فالمدى القصير محكوم أساسا بالموارد المالية المتاحة فورا مما يعيق حرية العمل الحكومى ويضع له حدودا جامدة لا سبيل لتجاوزها . فالمشرفين على هذه المرحلة يتحملون مسئولية التنسيق بين ما تقرر اعتماده من أهداف وبرامج فى المدى الطويل - بهدف التأثير فى هيكل الخدمات العامة - وما هو متوافر فعلا من موارد فى خزانة الدولة ، مما يستلزم إعطائهم الصلاحيات الملائمة لموازنة الإنفاق العام الذى يستلزمه تنفيذ هذه البرامج بالموارد العامة المتاحة أى أنه لابد وأن يتقرر لهم حق زيادة الموارد المتوقعة عن طريق فرض الضرائب العامة أو اللجوء للاقتراض وحق الحد من الإنفاق العام عن طريق تأجيل تنفيذ بعض المشروعات العامة الواردة فى البرامج .

ويتضح من استعراض عناصر النظام الثلاثة على هذا النحو أنها تمثل بناءا متكاملا يتميز بتماسك جوانبه كلها وتشابك كل مرحلة من مراحله بغيرها من المراحل على أن هذا البناء لا يكتمل إلا إذا أضفنا إليه عنصرا رابعا يتمثل فى الرقابة على حسن تطبيق النظام

(٤) ونحن نقصد بالرقابة فى هذا الخصوص الرقابة بمعناها

الأنجلوسكسونى أى التى تهدف لرفع كفاءة التطبيق والكشف عن أى عيوب لحقت بتنفيذ مراحل النظام المختلفة وأدت إلى عدم انضباطه .

وتنقسم هذه الرقابة لمراحل أربع :

(أ) وتتمثل المرحلة الأولى فى تسجيل النتائج التى حققها العمل الحكومى خلال المرحلة التنفيذية .

(ب) أما المرحلة الثانية فتتمثل فى تحديد الفجوات التى تظهر بين البرامج المعدة والعمل التنفيذى .

(جـ) ويتم فى المرحلة الثالثة دراسة أسباب تلك الفجوات وأصل منشؤها وتحديد علة ظهورها ، ويتعين فى هذا الخصوص معرفة ما إذا كانت هذه الفجوات ترجع لعدم سلامة وواقعية كل من التخطيط والبرمجة أم أن العمل التنفيذى الحكومى لا يتم على نحو مطابق للبرامج الموضوعة له .

(د) أما المرحلة الرابعة والأخيرة - وهى أهم مراحل الرقابة على الإطلاق فيتم فيها قياس كفاءة وفاعلية التنفيذ وعلى ضوء ذلك إعادة تقييم الأهداف والأساليب السابق تحديدها فى مرحلة التخطيط والبرمجة . وتبدو أهمية هذه المرحلة فى أن نتائج إعادة تقييم النشاط الحكومى وتطبيق النظام تستخدم فيما بعد فى صياغة المشاكل التى تبغى الحكومة مواجهتها وفى تحديد الأهداف والأساليب المختارة بصورة أفضل (١)

وحتى يتسنى لنا فهم نظام التخطيط والبرمجة والميزانية بصورة أفضل فإننا نقترح دراسة مراحله المختلفة من خلال مثال عمل مبسط كى نستطيع تقييم هذا النظام بوضوح .

---

(١) تشمل الرقابة قياس كفاءة النظام المطبق من جهة وفاعليته من جهة أخرى :

(أ) أما قياس الكفاءة فيمكن التوصل إليه من خلال مقارنة أهداف البرامج الموضوعية بنتائج هذه البرامج الفعلية مما يبين سلامة التخطيط والبرمجة وقدرتها على حل المشاكل العامة .

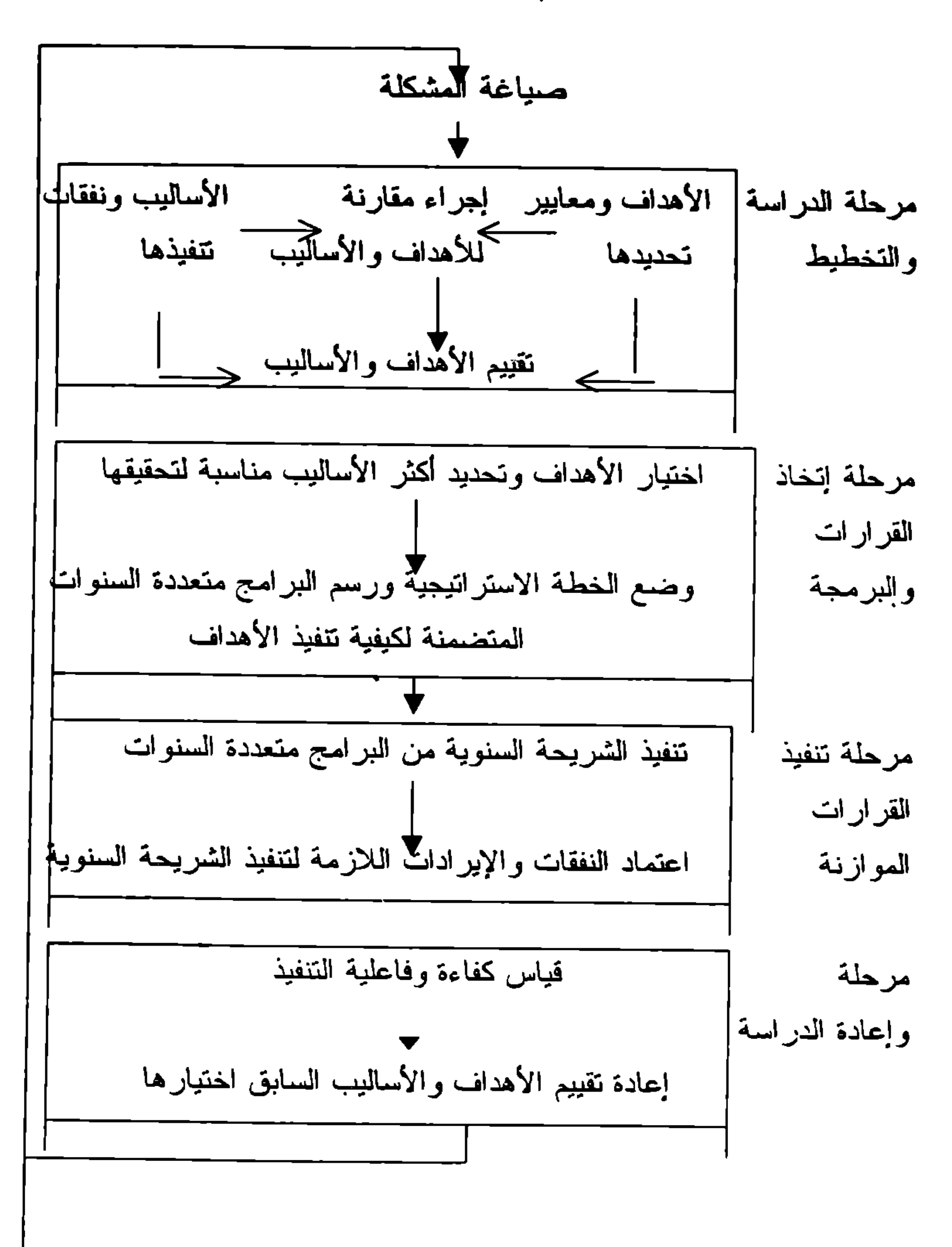
(ب) وأما قياس الفاعلية فيتم بمقارنة نتائج البرامج بنفقاتها حتى يمكن تحديد مدى سلامة الأهداف والأساليب المستخدمة لتحقيقها من وجهة النظر الاقتصادية .

استخدام نتائج إعادة التقييم فى صياغة المشكلة بدقة أكبر وفـــى تحديد الأهداف والأساليب المختارة بصورة أفضل .

لنفترض بداءة أن الحكومة تواجه مشكلة ملحة تتمثل فى ضعف كفاءة أجهزة الدولة مما يترتب عليه ركود العمل الحكومى ، وتعطيـــل مصالح الأفراد ، والإضرار بالنشاط الاقتصادى عامـــة . ولنحـــاول أن نتصور كيف يمكن مواجهة هذه المشكلة من خلال تطبيق نظام تخطيـط وبرمجة وموازنة الإنفاق فى ميزانية الدولة .

١- إن الخطوة الأولى : تتمثل فى ضرورة تحديد الهدف المراد تحقيقه بدقة . ومن الواضح أن زيادة كفاءة أجهزة الدولة لهو هدف عـلم يتسع للكثير من المقترحات . لذا فإنه من اللازم أن نـــدرس المشكلـــة المعروضة من زواياها المختلفة ، حتى نستطيع أن نستخلص هدفا أكـثر تحديدا تتركز الجهود حول حله . وهكذا فإننا نبدأ فـــى هـــذه المرحلـــة الأولى التى نطلق عليها **مرحلة التخطيط** بوضع المشكلة تحت المنظـــار ودراستها بأسلوب علمى . ولنفترض أن هذه الدراسة انتهت بنـــا إلـــى النتيجة الآتية : أن زيادة كفاءة الأجهزة الحكومية تقتضى زيادة إنتاجيـــة العاملين فى الحكومة ، وهذا بدوره يتطلب رفع مستواهم المادى والفنـــى وأن المشكلة الأكثر الحاحا تتمثل فى حل المشاكل المادية التى يواجهـــها هؤلاء أى أنه من الأفضل التركيز على رفـــع المســـتوى المـــادى ، وتأجيل مناقشة المشاكل الفنية التى تعترض نظام العمـــل فـــى أجـــهزة الدولة.

تصور مبسط لنظام التخطيط والبرمجة والموازنة



لقد بدأ الهدف يتضح على هذا النحو ، إذ أننا سنقصر دراستنا من الآن فصاعدا على البحث عن مختلف البدائل التى يمكن بها رفع المستوى المادى للعاملين فى الدولة ، حتى تزداد إنتاجيتهم وتتحسن من ثم كفاءة أجهزة الدولة إلا أنه – أى الهدف – لم يتحدد بعد بدرجة كافية يمكن معها تحديد تكلفة تحقيقه والمنافع التى ستعود من وراء بلوغه ولن نتمكن من تحديده على هذا النحو إلا بدراسة البدائل المشار إليها ، ولنتصور أنها تنحصر فى ثلاث : زيادة المرتبات ، الاهتمام بالرعاية الصحية ، حل مشاكل المواصلات الخاصة بهؤلاء العاملين ، وأن دراسة تكلفة كل وسيلة وعائدها انتهت إلى أن الوسيلة الأخيرة هى أفضل نسبيا باعتبار أن الصعوبات التى تواجه العاملين للانتقال من مقار سكنهم إلى مقار عملهم تؤثر بشكل بالغ الخطورة على قدرتهم الجسمانية والنفسية على ممارسة العمل ما يتحتم معه حلها

والآن وقد تحدد الهدف ، فإنه من الطبيعى أن ندرس الأساليب المختلفة التى تتيح بلوغه . ويستلزم ذلك حصر تلك الأساليب ومقارنتها من حيث نفقة كل منها ومنافعه – وبقدر ما تكون الأهداف محددة بدقة بقدر ما يتيسر حصر هذه الأساليب وتقييمها (١) ، وعلى سبيل المثال فإن الآراء قد تتأرجح بين الاكتفاء بحل مشكلة المواصلات الخاصة بكبار العاملين فى الدولة فحسب ، عن طريق وضع سيارات خاصة تحت تصرفهم ، وبين حل هذه المشكلة بوجه عام عن طريق نقل أكبر عدد من العاملين بواسطة أوتوبيسات كبيرة إن الأخذ برأى أو بآخر يتطلب بالضرورة تقدير ما يعنيه وضعه موضع التطبيق من نفقة أولا ومن نفع عام ثانية . وفى مثالنا هذا فإنه من الضرورى قبل الأخذ بالرأى الأول تحديد عدد كبار العاملين الذين سيستفيدون من هذه المزية، ثم تحديد عدد السيارات التى ستوضع تحت تصرفهم إذ من المتصور أن تخصص لكل منهم سيارة على حدة أو أن تخصص السيارة لخدمة أكثر من فرد ، ثم تحديد تكاليف الحصول على هذه السيارات ونفقة تشغيلها

(١) من الواضح أنه كلما كان تحديد الأهداف دقيقا كلما تيسر قياسها كميا ووضعها فى قوالب حسابية يسهل معها معرفة كل ما يعنيه تحقيق الهدف من إنفاق ومن منافع.

تحديد تكاليف الحصول على هذه السيارات ونفقة تشغيلها وصيانتها ، ويلى ذلك تقدير المنافع التى ستعود على الدولة من الأخذ بهذا الأسلوب ضمان وصول كبار العالمين بها لأعمالهم فى مواعيد مناسبة وتهيئة فرصة أفضل لهم لممارسة أعمالهم ومراقبة مرؤسيهم وتنظيم العمل على نحو يزيد من إنتاجيته بوجه عام .

ومن خلال مقارنة نفقة هذا الأسلوب بمنفعته ، ونفقة الأسلوب الآخر بمنافعه يمكن تحديد الأسلوب المناسب لتحقيق الهدف المذكور ومن الواضح أن دراسة النفقات والمنافع لابد أن تكون جادة ودقيقة حتى تحقق لنا نتائج مفيدة ويستلزم ذلك دراسة مختلف الأساليب المعروضة بالتفصيل ومحاولة قياسها حسابيا حتى يتيسر إجراء المقارنات اللازمة وتبيان الأسلوب الأمثل الأجدر بالتطبيق مع بحث إمكانية تعديل هذا التطبيق بصورة أو بأخرى بهدف الحد من النفقة أو زيادة المنفعة العائدة منه .

ويتضح من ذلك أن أهم ما يميز هذه المرحلة أنها تتضمن أسلوبا جديدا لإتخاذ القرارات المتعلقة بإنفاق المال العام ، إذ تقترب القرارات الحكومية المتخذة على أساسه من القرارات المتخذة فى القطاع الخاص من حيث سعيها الدائب نحو تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المحدودة. وهكذا فإن النظام موضع الدراسة يتيح تحطيم الروتين الحكومى المألوف الذى يجعل من اتخاذ قرارات الإنفاق عملا منتقدا من الوجهة الاقتصادية نظرا لما يتسم به من إهمال وتبذير وإسراف

٢- أما المرحلة الثانية وهى مرحلة البرمجة : فلا تقل أهمية عن تلك السابق ذكره إذ يتحتم خلالها حصر مختلف الأهداف المعلنة وأساليب تحقيقها وإجراء تقييم شامل لها يمكن على ضوئه تحديد أكثر الأهداف إلحاحا ، أى أكثرها تحقيقا للنفع العام ، ثم التنسيق بينها من خلال خطة شاملة تتضمن مجموعة من البرامج كل منها مخصص لمجموعة من الأهداف المتقاربة . وغنى عن البيان أن واضعى هذه البرامج يمثلون الحكم الأخير فى اختيار أكثر الأساليب ملائمة لتحقيق

الأهداف المعلنة فى ضوء الإمكانيات المالية المتاحة ، خاصـــة وأنـــهم يتمتعون بالقدرة على مقارنة منافع كل هدف ونفقاته بمنـــافع ونفقـات الأهداف الأخرى ، فالنظرة الشاملة المتاحة لهم تجعلهم أقدر على تقييـم الأساليب المعروضة بصورة أفضل من خلال مقارنة أسلوب تحقيق كـل هدف بأساليب تحقيق الأهداف المقاربة له ، واختيار أكـــثر الأســاليب تعظيما للنفع العام .

ولنعد الآن لمثالنا العملى ، ونفترض أن الرأى قد استقر علـــى تخصيص سيارات خاصة مستقلة لكبار موظفى الدولة لمواجهة المشـكلة السابق ذكرها . إن مهمة المشرفين على وضع البرامج تتمثل أولا فـــى تقييم الهدف الخاص بزيادة كفاءة أجهزة الدولة ، والأسلوب الذى تقـرر الأخذ به لتحقيقه ، ومقارنتها بغيرها من الأهداف والأساليب المعلنة ، ثم تحديد مجموعة الأهداف التى ستشملها البرامج التنفيذية على ضوء هـذا التقييم . وقد ينتهى الأمر إلى استبعاد الهدف المذكور كلية نظرا لوجـود أهداف أخرى أكثر إلحاحا منه ، كما قد يقتصر الأمـــر علـى مجـرد استبعاد أسلوب تحقيقه نظرا لأن مقارنة نفقاته بمنافعه بنفقـــات ومنـافع أساليب تنفيذ الأهداف الأخرى قد دلت على عدم ملاءمته مما يلزم معـه إعادة دراسة الأمر من جديد وبحث إمكانية اشتراك أكثر من موظف فى استخدام السيارة الحكومية . وقد يضطر واضعى البرامج لتخفيض عـدد السيارات المطلوبة أو تغيير نوعياتها حتى يمكن مراعـــاة الإمكانيـات المالية المتاحة للدولة وضرورة استخدامها على خير وجه ممكن

٣- ويلى عملية التنسيق بين مختلف الأهداف والأساليب مرحلة جديدة هى **مرحلة الموازنة** ويتم فيها بحث إمكانية تنفيذ الأهداف الواردة بالبرامج فى ضوء الموارد المتاحة فى الأجل القصير . وعلـــى سـبيل المثال ، فقد يتعذر فى هذه المرحلة شراء أو تشغيل أو صيانة السيارات السابق تحديدها فى مرحلة البرمجة مما يستلزم إنقاص الإنفاق الخـــاص بها عن طريق تخفيض عدد السيارات المطلوبة أو زيادة موارد الدولـــة بصورة أو بأخرى بما يسمح باعتماد المبالغ المطلوبة لتنفيـذ البرنـــامج

بأكمله . ومن الطبيعى أن يثير الأخذ بحل أو بآخر مناقشات ودراسات جديدة حول الآثار المترتبة على إنقاص الإنفاق أو زيادته على مستوى النشاط الاقتصادى عامة

٤- وهكذا فإنه يتضح لنا أن كل مرحلة من مراحل النظام تدفع المسئولين عن اتخاذ قرارات الإنفاق العام إلى مراجعة أنفسهم وبحث الأمور من جوانبها المختلفة قبل اتخاذ قراراتهم حتى يتحققوا من سلامتها ومن مراعاتهم لمبدأ تعظيم النفع العام . وتبدأ المرحلة الأخيرة من النظام وهى **مرحلة الرقابة** التى تعتبر جوهرية فى هذا الخصوص ، إذ أنها تتمثل فى دراسة النتائج المتحققة وتقييم الأهداف والأساليب على ضوئها . ويتم هذا التقييم عن طريق قياس كفاءة وفاعلية النظام فى حل المشكلة المطروحة . ومن المتصور أن تكون النتيجة النهائية طيبة كما أنه من المتصور ، على عكس ذلك ، أن يثبت أن الهدف المحدد فى مرحلة التخطيط غير مناسب أو أن الأسلوب الذى تم انتقائه فى مرحلة البرمجة غير ملائم

(أ) فقد يتبين من تنفيذ النظام أن كفاءة أجهزة الدولة لم تتحسن بشكل ملموس أو بالدرجة المطلوبة نتيجة حل مشكلة المواصلات الخاصة بالعاملين ، مما يطرح من جديد التساؤل حول مدى سلامة الهدف السابق تحديده . فلعل الحل الحقيقى للمشكلة يتمثل فى زيادة المرتبات أو الاهتمام بالرعاية الصحية أو فى رفع المستوى الفنى للعاملين بالحكومة بواسطة برامج تدريبية

(ب) كما أنه قد يتبين فحسب أن الهدف قد تحدد بصورة سليمة وأن العقبة الحقيقية تتمثل فى عدم ملاءمة الأسلوب المستخدم لتحقيقه ، مما يحتم تجربة أسلوب آخر قد يكون التركيز على حل مشكلة المواصلات لأكبر عدد ممكن من العاملين ، وليس بمستبعد أن تؤدى الدراسات الخاصة باستخدام هذا الأسلوب الجديد إلى بيان أفضلية حل مشكلة المواصلات بوجه عام بدلا من التركيز على مشكلة نقل العاملين فى الدولة وذلك عن طريق زيادة الاعتمادات المخصصة

للمواصلات بصفة عامة .

فالرقابة تتيح على هذا النحو للمسئولين عن التخطيط والبرمجة والموازنة مراجعة قراراتهم مرة ثانية على ضوء النتائج المتحققة ، وهى بذلك تعمل على ربط مراحل النظام الثلاث بصورة أفضل وعلى تحديد أوجه الخطأ فى تنفيذه على نحو يكفل تداركها فى المستقبل

تقييم نظام التخطيط والبرمجة والموازنة :

إن تقييم أى نظام حديث لم تبين التجربة بعد ما يتضمنه من منافع ومن مساوئ لهو من الأمور الشاقة إذ يتعذر على الباحث العلمى فى مثل هذه الظروف الادلاء برأيه على أساس منطقى مقبول . وكما سبق أن ذكرنا فإن النظام محل الدراسة ما زال فى بداية تطبيقه مما يجعلنا نتردد فى تقييمه بصورة متسرعة لعلها تجانب الصواب ، خاصة وأن الآراء قد انقسمت حوله بشكل حاد ، فالبعض تأخذه الحماسة الشديدة فى تبيان محاسن النظام المذكور بصورة تدفعه للحديث عن "الثورة المرتقبة فى علم المالية العامة وفى تحضير ميزانية الدولة " بينما يلتزم البعض التشاؤم الشديد من جهته . ولعل من الأفضل أن نحمل بإيجاز شديد فيما يلى مشاكل تطبيق النظام ثم نتبع ذلك بتبيان مزاياه .

مشاكل تطبيق النظام :

تتنوع المشاكل التى تواجه تطبيق نظام التخطيط والبرمجة والموازنة بين مشاكل خارجية لها علاقة بجوهر النظام ومشاكل أخرى داخلية نابعة من جوهر النظام ذاته

أما المشاكل الخارجية فيمكن اجمالها فيما يلى :

١- استياء موظفى الدولة من تطبيقه نظرا لما يعنيه ذلك زيادة الأعباء الملقاة على عاتق صانعى القرارات . فكل قرار يتخذ فى ظل هذا النظام ينبغى أن تسبقه دراسات مستفيضة ورقابة لاحقة لمتابعة تنفيذه وتقييمه بصورة دقيقة .

٢- نشوء حزازات بين موظفى الإدارة الحكومية التقليديين الذين اعتادوا اتخاذ قراراتهم وفقا للأساليب الإدارية العتيقة وبين الفنيين المنوط بهم

دراسة الأهداف والأساليب الملائمة لتنفيذها ، والذين يسعون لعوض فكرهم الجديد وأساليبهم الفنية الحديثة .

٣- تشكك ممثلى الأمة من عواقب الأخذ بالنظام الجديد لما يعنيه ذلك عادة من انتقاص سلطتهم فى توجيه معدى الميزانية وفى المطالبة بتعديل بعض بنود الإنفاق خدمة لدوائرهم الانتخابية . ومن الواضح أن النظام الجديد يضعف إلى حد بعيد دور السياسيين فى إعداد الميزانية العامة للدولة .

٤- أخيرا فإن تطبيق النظام الجديد يقتضى توفير عدد كبير من الفنيين وتوفير معلومات واحصائيات دقيقة لهم عن أنشطة الحكومة حتى يتيسر وضع برامج الإنفاق وإعداد الميزانية على النحو المطلوب ، وهذا ليس بالأمر المتيسر فى الكثير من دول العالم .

وتبدو **المشاكل الداخلية** للنظام أكثر خطورة من تلك السابق ذكرها ويمكننا بيانها بإيجاز فيما يلى

١- صعوبة تحديد المشاكل الملحة التى تعنى مواجهتها تحقيق أكبر قدر ممكن من النفع العام . وبالطبع فإن قيام الفنيين المسئولين عن تنفيذ النظام بهذا التحديد قد لا يكون مقبولا لما قد يعنيه من تحكمهم فى مقدرات الدولة . ويبدو لنا من الضرورى اشراك ممثلى الأمة فى تحديد هذه المشاكل مع الاعتماد على مجموعة من المؤشرات الاجتماعية Indicaturs Sociaux لاستخلاص احتياجات الغالبية العظمى من المواطنين وتحديد أكثر أوجه الإنفاق نفعا لهم [١]

٢- صعوبة تقييم نتائج العمل الحكومى وقياسها على نحو دقيق بحيث يمكن المقارنة بين مختلف الأهداف والأساليب . وتنشأ هذه الصعوبة من عدم قابلية بعض المنافع للقياس الكمى وكذلك من ضعف مقدرة الفنيين القائمين على تنفيذ النظام من تقدير بعض المنافع نظرا لضآلة

---

(١) أنظر فى شرح ذلك
William Gorham : " Deux années d'expérience dans l'application du P.P.B.S." in Analyes et prévision - juin 1968 pp. 403-416.

الإمكانيات المتاحة . ومن الملاحظ بوجه عام أن النظام يصلح للتطبيق بشكل أفضل فى القطاعات المتقدمة فنيا وتكنولوجيا مثل القطاع الحربى وقطاع النقل – إذ يسهل فى هذه القطاعات التى لا تعتمد كثيرا على الوسائل التكنولوجية الحديثة مثل قطاع تعليم [(١)]

٣- صعوبة تقدير نفقات الأساليب المختلفة المحققة للأهداف المعلنة . وترجع هذه الصعوبة إلى أن بعض النفقات يصعب تقديرها هى الأخرى بصورة كمية . وبالإضافة لذلك فإن حساب النفقة لا ينبغى أن يقتصر على النفقات المباشرة وحدها ، وإنما لابد أن يمتد لقياس النفقات غير المباشرة بدورها [(٢)] ، ونادرا ما يستطيع الباحث تقدير هذه الأخيرة بصورة دقيقة .

وبالرغم من أهمية هذه المشاكل فى مجموعها فإن النظام المذكور لا يعدم المدافعين عنه ولعل ذلك راجع إلى أهمية مزاياه التى نستعرضها فيما يلى

مزايا النظام :

من الواضح أن نظام التخطيط والبرمجة والموازنة يهدف لتحسين قدرة الجهاز الحكومى على تنظيم نفقاته بأسلوب اقتصادى ومعاونة السلطات العامة على تحضير ميزانية متناسقة تستخدم فيها الموارد العامة بصورة مثلى بغرض إشباع أكثر الحاجات الجماعية إلحاحا . ويمكننا أن نحدد مزاياه فيما يأتى :

١- إن تخطيط الإنفاق لمدة طويلة وبرمجته فى قوالب محددة يلزم المسئولين عن المرافق العامة بدراسة احتياجاتهم بدقة وتحديد كيفية

---

(١) أنظر فى تفصيل ذلك

Pierre Lequeret: "Les techniques de préparation et de controle du budget de l'Etat" in notes et études documentaires 1972 p. 58.

(٢) وعلى سبيل المثال فإن تقدير نفقات برنامج للتعليم الالزامى لا يصح أن يقتصر على تقدير نفقات بناء المدارس اللازمة وإنشاء المعامل وإعداد هيئات التدريس وكلها نفقات مباشرة – بل لابد وأن يشمل أيضا تقدير الانخفاض المتوقع فى الإنتاج القومى نتيجة تحول جزء من الأيدى العاملة من ميدان الإنتاج إلى ميدان التعليم، وهذه نفقة غير مباشرة. انظر:

Jean: Rivoli: Le budget de l'Etat. Seuil 1975 - 1980.

تحقيق أهدافهم ، ومن ثم فإنهم يبتعدون تماما عن التواكل فى عملـــهم وعن الاعتماد على "الظروف" لحل مشاكلهم [1] . وبالإضافة لذلـــك فإن تطبيق النظام يلزم هؤلاء المسئولين بمراجعة برامجهم الإنفاقيـــة بصورة دورية بحيث يعدلوا من أولويات الإنفاق بما يتفق وتطـــور الأوضاع الاقتصادية ، وكذا تطـــور الحاجـــات الجماعيـــة . ومـــن المتصور من الناحية النظرية المحضة أن تحصر الإدارات الحكومية على مراجعة هذه البرامج من تلقاء نفسها . إلا أن مراقبـــة وقـــائع الأمور تنفى ذلك تماما . فمن الناحية العملية تتشابه الميزانيات العامة من سنة لأخرى ، ومن النادر أن يتغير توزيع الإنفاق العـــام علـــى مختلف الخدمات العام إلا بعد مرور العديد مـــن الســـنوات . ومـــن السهل تفسير هذا التشابه المريب إذ أن معدى الميزانية الأساســيين لا يتغيرون بسرعة ، ومن ثم فإنهم يتجهون كبروقراطيين أصلا للدفـــاع عما سبق وقرروه فى السنوات السابقة ، ولا يميلون بالتالى لإجـــراء تعديلات هامة من سنة لأخرى فى توزيع الموارد العامة على أوجـــه الإنفاق المختلفة . أضف إلى ذلك أن كل توزيع للإنفاق العام يـــؤدى إلى ظهور طوائف محددة من المنتفعين بحيث يصعب فيما بعد تغايير هذا التوزيع نظرا للضغوط التى يمارسها هؤلاء لضمان عدم المساس "بحقوقهم" ومن الواضح أن تطبيق النظام محل الدراسة يسمح بتجنب هذه الصعوبات ودفع الإدارات الحكومية المختلفة لمراجعة احتياجاتها بصورة دورية وتحديد برامج إنفاقها على ضوئها

٢- غير أن هدف النظام يتعدى ذلك ، إذ أنه يدفـــع بالمســـئولين عـــن المرافق العامة إلى دراسة أهداف مرافقهم وتحديدها بصورة دقيقـــة ودراسة مختلف أساليب تحقيقها وأجراء مقارنات كمية محددة بيـــن مختلف الأهداف والأساليب ، وهو بهذا يجعل من اتخاذ قرار الإنفاق عملا مسئولا ينبغى أن يستند لأسلوب علمى ومنطقى وليس مجـــرد

---

(١) أنظر فى شرح ذلك :
Louis Leretaille: Les choix budgétaires. P.U.F. Paris 1972 pp. 52-53.

عملا روتينيا قد يقوم به الفرد دون أى دراسة مسبقة .

٣- وبالإضافة لذلك فإن النظام يحرر الإدارة الحكومية من روتينها المعهود ويسمح بالاستفادة من كل الكفاءات الفنية التى تحتويها أجهزة الدولة ، كما أنه يسمح للعاملين بها بالتصرف بمرونة أكبر إذ أن أى محاسبة عن أعمالهم إنما تتم على ضوء النتائج التى تحققت وليس على ضوء التزامهم باللوائح والقواعد الإدارية الحكومية البالية

٤- أخيرا فإن النظام يكفل انتظام العمل الحكومى وتناسقه ، ذلك أن تخطيط وبرمجة الإنفاق تتم لمدة غير قصيرة مما يتيح للقائمين على تنفيذ النظام تجنب أى تضارب أو عشوائية فى تنفيذ المشروعات الهامة.

ومن المفيد أن نذكر فى نهاية تقييمنا لهذا النظام أنه مطبق الآن فى فرنسا تحت اسم "ترشيد الاختيار فى الموازنة" Rationalsation des choix budgetaires وتطبق انجلترا بعض المبادئ الناجمة عنه فتحاول ربط ميزانياتها العامة بخطة خمسية للإنفاق كما تحاول مقارنة إنتاجية مختلف إدارات الخدمات ، ويطلق على نظامها اصطلاح Program analysis and review [١]

وتتبع ألمانيا الغربية نظاما قريبا من النظام الانجليزي . أخيرا فإن سويسرا بدأت منذ نهاية الستينيات فى الاسترشاد بقواعد هذا النظام وهى بصدد إعداد ميزانياتها العامة

---

(١) عن نتائج تطبيق هذا النظام فى فرنسا أنظر الفصول التاسع والعاشر والحادى عشر من مؤلف

Philippe Huet - Jacques Bravo: Léxpérience Française de rationalisation des choix Budgétaires P.U.F. , Paris 1973.

المبحث الثانى

إقرار الميزانية

تعتبر إجازة البرلمان للميزانية شرطا أساسياً لا غنى عنه لوضعها موضع التنفيذ . وتسلم معظم الدساتير بهذا الشرط فى إقرارها لقاعدة مشهورة يتفق علماء السياسة والمالية على ضرورتها هى قاعدة "أسبقية الاعتماد على التنفيذ" ، وقد نشأ حق البرلمان فى إقرار الميزانية واعتمادها من حق ممثلى الأمة فى الموافقة على الضرائب وعلى مراقبة موارد الدولة عامة ، إذ من الواضح أن هذا الحق يغدو قليل القيمة إذا لم يعترف للبرلمان بحق آخر مقابل له هو الحق فى الموافقة على النفقات العامة . فأى فائدة فى مراقبة الإيرادات طالما كانت الحكومة تستأثر بسلطة إنفاقها كيفما تشاء ؟ هذا وقد قررت الدساتير المصرية المتعاقبة حق السلطة التشريعية فى اعتماد الميزانية ، ونصت المادة ١١٥ من دستور عام ١٩٧٥ على أنه "يجب عرض مشروع الميزانية العامة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية ، ولا تعتبر نافذة إلا بموافقته عليها" ولما كان من المتصور عملا ألا ينتهى البرلمان من مناقشة الميزانية الجديدة واعتمادها قبل السنة المالية فقد أباحت الفقرة الثانية من المادة سالفة الذكر للحكومة مد العمل بالميزانية القديمة لحين اعتماد الميزانية الجديدة [(١)]

ويخضع اعتماد الميزانية لإجراءات دستورية محددة تهدف لإتاحة الفرصة لممثلى الأمة لدراسة مشروع الميزانية ومناقشة بنوده. وقد جرت العادة فى الدول الديمقراطية على أن يبدأ بحث الميزانية فى

---

(١) قامت الحكومة بذلك في نهاية عام ١٩٧٦ إذ قررت مد العمل بالميزانية القديمة حتى آخر يناير سنة ١٩٧٧ نظراً لتأخر عرض الميزانية الجديدة على مجلس الشعب الجديد الذى تم انتخابه قبل نهاية السنة بقليل . هذا وتنص دساتير بعض الدول على اعتماد ميزانيات شهرية أو ميزانيات مؤقتة فى مثل هذه الحالة يعمل بها لحين الانتهاء من إعداد الميزانية السنوية العادية .

لجنة الشئون المالية بالبرلمان والتى تسمى فى مصر بلجنة الخطة والميزانية ، وتتكون هذه اللجنة من عدد محدود من الأعضاء ، ويعهد إليها بدراسة مشروع الميزانية جملة وتفصيلا . وتمنح اللجنة سلطات واسعة فى طلب ما تريده من بيانات ، واستدعاء من تشاء من المختصين لمناقشته فى مشروع الميزانية المقدم لها . ولدى انتهائها من بحث هذا المشروع تتقدم اللجنة للبرلمان بتقريرها الذى تحدد فيه موقفها بقبول أو رفض مشروع الميزانية . ويلى ذلك اجتماع البرلمان بأكمله لمناقشة التقرير المذكور وفحص الميزانية ، ويبدأ البرلمان بمناقشة مشروع الميزانية فى جملته حتى يستخلص اتجاهات العمل الحكومى المختلفة ، ويتبع ذلك بمناقشة الميزانية مناقشة تفصيلية وبعد ذلك تنتهى بالاقتراح على المشروع الحكومى فى جملته

ومن المتفق عليه بوجه عام أن **البرلمان لا يحق له إجراء تعديلات جزئية** على مشروع الميزانية ، ذلك أن الميزانية تمثل بناءاً متكاملا ، ومن المتصور أن تؤدى تلك التعديلات إلى الإخلال بتناسقها. وبالإضافة لذلك فإنه يخشى أن يسعى بعض النواب لطلب تعديلات معينة فى الميزانية لا بهدف تحقيق الصالح العام وإنما تغليبا للمصالح الحزبية والعصبيات الانتخابية ، لذا فإنه من المقرر أن نواب البرلمان لا يحق لهم إجراء أى تعديل على مشروع الميزانية . وقد نصت المادة ١١٥ سالفة الذكر فى فقرتها الثالثة على أنه "لا يجوز لمجلس الشعب أن يعدل مشروع الميزانية إلا بموافقة الحكومة وفى فرنسا تنص المادة ٤٠ من دستور سنة ١٩٥٨ على أنه لا تقبل من أعضاء البرلمان اقتراحات أو تعديلات لمشروع الميزانية إذا ترتب على الموافقة عليها نقص فى الإيرادات العامة أو زيادة فى النفقات العامة فالدستور يحرص على المحافظة على توازن المشروع المقدم من الحكومة ، إذ أن أى تعديل فى الإيرادات أو فى النفقات العامة يستلزم إعادة فحص هذا المشروع من جديد والبحث عن الوسائل الكفيلة بميزانيته مرة ثانية

فالبرلمان له أن يوافق على مشروع الميزانية فى جملته أو أن

يرفضه برمته . وفى هذه الحالة الأخيرة يتعين على الحكومة سحب المشروع المقدم ، وغالبا ما يتبع ذلك تقديمها لاستقالتها أو إقالة البرلمان ذلته وإجراء انتخابات نيابية جديدة . أما فى حالة إجازة البرلمان لمشروع الميزانية فإنه يقوم بإصدار قانون يطلق عليه "قانون ربط الميزانية" وهو قانون يحدد الرقم الإجمالى لكل من النفقات والإيرادات العامة، ويرفق به جدولان يشتمل أحدهما على تفصيلات النفقات والآخر على تفصيلات الإيرادات العامة ، وكما سبق أن ذكرنا فإن هذا القانون لا يعد كذلك إلا من حيث الشكل فقط ، فهو من الناحية العملية لا يقرر قواعد عامة ودائمة وإنما يقرر فحسب اعتماد البرلمان لمبالغ الإيرادات والنفقات والواردة فى الميزانية (١)

ومن المفيد أن ننتبه فى هذا الخصوص إلى أن اعتماد البرلمان للإيرادات يختلف فى طبيعته عن اعتماده للنفقات . فهو بالنسبة للإيرادات إجازة بتحصيلها ، أما بالنسبة للنفقات فهو إجازة وتخصيص لأوجه إنفاقها (٢)

١- فاعتماد البرلمان للإيرادات يعد بمثابة إجازة منه للحكومة بتحصيلها ومن ثم فإن الحكومة لا تلتزم بتحصيل المبالغ المستحقة لها فى حدود رقم الإيرادات الإجمالى الوارد بقانون الميزانية فحسب ، وإنما يحق لها أن تتعدى هذا الرقم دون الحصول على إذن مسبق من البرلمان بذلك . فالخطأ فى تقدير الإيرادات لا يستوجب بوجه عام تدخل ما من البرلمان للتوفيق بين الإيرادات المقدرة والإيرادات الفعلية

٢- على أن الوضع يختلف عن ذلك تماما فيما يتعلق باعتماد البرلمان للنفقات العامة إذ أن هذا الاعتماد يتم تفصيلا بحيث يعتمد كل باب على حدة . ولا يجوز للحكومة تجاوز الرقم المحدد لكل نوع منها ، ولا نقل مبلغ من اعتماد مخصص لباب معين إلى اعتماد مخصص لباب آخر إلا بإذن سابق من البرلمان ، ويعرف ذلك الالتزام بقاعدة

---

(١) أنظر فى تفصيل ذلك الدكتور عبد الحكيم الرفاعى -علم المالية العامة ١٩٤٥ ص ٢٥٩-٢٦١.

(٢) أنظر مؤلف الدكتور محمود رياض عطية - موجز فى المالية العامة ص ٤٩٧

تخصيص الاعتمادات . وقد نصت المادة ١١٦ من الدستور المصرى صراحة عليها ، إذ قررت وجوب موافقة مجلس الشعب "على أن نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية العامة ، وكذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائد فى تقديراتها ، وتصدر بقانون". فالدستور لا يستبعد إذن أن تحتاج الحكومة لتعديل بعض الاعتمادات- أو طلب اعتمادات إضافية ، ولكنه يشترط بوجه عام موافقة البرلمان على ذلك [١]

هذا ويفرق شراح المالية العامة بين نوعين من الاعتمادات الإضافية-:

(أ) **الاعتمادات التكميلية** : وهى التى تهدف الحكومة من طلبها إنشاء خدمة عامة جديدة أو التوسع فى خدمة عامة ، مقررة أصلا فى الميزانية، توسعا تستلزمه ظروف استثنائية لم تكن موضوعة فى الحسبان عند إعداد الميزانية واعتمادها من البرلمان

وفى جميع الأحوال فإن هذه الاعتمادات الإضافية لا تعتبر سارية إلا بعد موافقة البرلمان عليها . ومن المؤكد أن الإفراط فى طلبها يعتبر أمراً غير مستحب لأنه يدل على أن تقديرات الميزانية ليست دقيقة، وأن العمل الحكومى لا يرتكز على أساس من التخطيط السليم

هذا – ولمواجهة حاجة السلطة التنفيذية – لتجاوز بعض الاعتمادات المقررة فى الميزانية فى حدود معينة تفرق بعض الدول بين نوعين من الاعتمادات-:

الأولى هى : **الاعتمادات التحديدية** : وهى الخاصة بالنفقات التى يمكن تقديرها على وجه التحديد ، مثل : مرتبات العاملين فى الدولة. وهذه لا يصح للحكومة تجاوزها بحال من الأحوال إلا **بعد الحصول على** إذن من البرلمان

والثانية هى – **الاعتمادات التقديرية** : وهى الخاصة بالنفقات

---

(١) من الواضح أنه إذا كان التعديل سيتم فى نطاق نفس الباب فإنه لا حاجة لطلب إذن البرلمان بخصوصه (نقل الاعتماد من بند إلى بند آخر فى نفس الباب) .

التى لا يمكن تقديرها إلا على وجه التقريب كاعتمادات أحكام التعويض الصادرة ضد الحكومة ، وهذه تستطيع الحكومة تجاوزها على أن تطلب إجازة البرلمان عنها فيما بعد . ومن الطبيعى أن يوافق البرلمان على هذا التجاوز لأن إجازته لاعتماد تقديرى تعنى فى حقيقة الأمر موافقته على تجاوز الحكومة له .

ولا يأخذ المشرع المصرى بهذه التفرقة ، فكل الاعتمادات عندنا تحديدية ، ومن ثم فإنه لا يحق للحكومة تجاوزها إلا بعد الحصول على إذن من البرلمان .

المبحث الثالث

تنفيذ الميزانية

تدخل الميزانية بعد اعتمادها من البرلمان دور التنفيذ ، فتقوم السلطة التنفيذية بتحصيل الإيرادات ودفع النفقات المدرجة فيها. ولا تثير عمليات التنفيذ مشاكل معينة طالما كانت النفقات والإيرادات المقدرة دقيقة ومطابقة للواقع ، إذ تتسم العمليات المالية الحكومية حينئذ بالمرونة والانتظام أما إذا تبين خلال التنفيذ أن تقديرات معدى الميزانية للنفقات والإيرادات يشوبها الخطأ فإنه يتعين فى هذه الحالة مواجهة المشاكل الناجمة عن ارتباك العمل الحكومى نتيجة ذلك

وسندرس فيما يلى بإيجاز عمليات تحصيل الإيرادات وعمليات دفع النفقات ثم نتبع ذلك بمعالجة موضوع عدم مطابقة التقديرات الواردة بالميزانية للواقع

المطلب الأول

عمليات تحصيل الإيرادات

تتم عمليات تحصيل الإيرادات بمعرفة موظفين تابعين لوزارة

المالية مباشرة أو لجهات حكومية أخرى تتبع بدورها هذه الوزارة .

هذا وتعتبر الضرائب - المباشرة منها وغير المباشرة - أهم مورد للدولة فى عصرنا الحاضر . وتجنى هذه الضرائب فى مصر بواسطة ثلاثة مصالح تابعة لوزارة المالية هى :

١- **مصلحة الأموال المقررة** : وتتولى تحصيل ضريبة الأطيان وعوائد المبانى وضريبة الملاهى وبعض الضرائب والرسوم الأخرى .

٢- **مصلحة الضرائب** : وتقوم بتحصيل الضرائب على إيرادات القيم المنقولة وعلى الأرباح التجارية والصناعية . وعلى المرتبات والأجور والمهن الحرة ، والضريبة العامة على الإيراد ورسوم الدمغة ورسوم الأيلولة على التركات وضريبة التركات

٣- **مصلحة الجمارك** : وتقوم بتحصيل الرسوم الجمركية ورسوم الإنتاج بواسطة محصليها فى الموانئ والمدن التى ترد إليها البضائع من الخارج .

وتورد حصيلة الضرائب والرسوم السابقة إلى خزائن المحافظات التى تقوم بتحويلها فيما بعد للخزانة العامة بوزارة المالية أما الإيرادات الأخرى التى تحصلها جهات أخرى غير هذه المصالح فتقوم الوزارة المختصة بتحصيلها باسم وزارة المالية وتوريدها لها فيما بعد ومثال ذلك الرسوم القضائية والرسوم التعليمية

هذا وتراعى عدة قواعد عامة فى عمليات التحصيل يمكننا إجمالها فيما يأتى

١- يجب مراعاة مواعيد التحصيل وطريقته فى الأحوال التى ينص عليها القانون

٢- يجب تحصيل مستحقات الدولة فور نشوء حقوقها لدى الغير . وقد دعم المشرع إمكانيات الدولة فى تحصيل مستحقاتها بسرعة فميز الحكومة عن سائر الدائنين بما قرره لها من حق امتياز على أموال المدين ومن حق استعمال الحجز الإدارى لتحصيل ديونها كما قرر فى خصوص تحصيل الضرائب أن المنازعة فى دين الضريبة لا

توقف دفعها ، بل يجب الدفع أولا ثم التظلم منها بعد ذلك .

٣- أخيراً فإنه من المقرر الفصل فى عمليات التحصيل بين الموظفين المنوط بهم تحديد مقدار الضريبة وبين المنوط بهم جبايتها ، وذلك لضمان دقة وسلامة التحصيل .

المطلب الثانى

عمليات النفقات

نظم القانون عمليات صرف الأموال العامة حتى يمنع التلاعب فى موارد الدولة . وتمر هذه العمليات بالمراحل الأربعة الآتية (١) :

١- **الارتباط بالنفقة** : ويقصد به القيام بالعمل الذى يجعل الدولة مدينة كإبرام عقد شراء أو إيجار أو نزع ملكية عقار للمصلحة العامة .

٢- **تحديد النفقة** : ويقصد به القرار الخاص بتقدير المبلغ المستحق للدائن وخصمه من الاعتماد المقرر فى الميزانية . وينبغى التأكد فى هذه المرحلة من حلول ميعاد استحقاق الدين ومن أنه لم يسبق تسويته بالدفع أو المقاصة .

٣- **الأمر بالدفع** : ويقصد به تحرير أمر من الجهة المختصة إلى الخزانة العامة بصرف المبلغ السابق تحديده ، فالدائن لا يستطيع استيفاء دينه بمجرد تحديد المبلغ المستحق له وإنما لابد له أن ينتظر الأمر الذى يصدره الوزير أو من ينوب عنه بدفع هذا المبلغ .

٤- **الصرف** : ويقصد به دفع المبلغ المحدد فى الأمر ، ويقوم به موظف غير الذى صدر عنه أمر الدفع منعا للتلاعب . ويتعين عليه التأكد من أن الأمر بالدفع صحيح وغير مخالف للقواعد المالية وأن هناك اعتمادا كافيا للصرف .

هذا ومن المقرر فى مصر أن يقوم الوزير أو من ينيبه بتحرير الأمر بالصرف وأن يقوم بالصرف مديرو الحسابات بالوزارات والمصالح المختلفة وهم تابعون لوزارة المالية .

---

(١) أنظر فى شرح هذه العمليات : Louis Delbez المرجع السابق ص ٦٩-٧٣

المطلب الثالث

عدم مطابقة تقديرات الميزانية للواقع

قد يخطئ معدى الميزانية فى تقدير إيرادات الدولة ونفقاتـــــها وتختلف نتائج هذا الخطأ فى حالة الإيرادات عنها فى حالة النفقات

١- **فبالنسبة للإيرادات** : قد يشوب الخطأ تقدير حصيلة كل نوع مـــن أنواع الإيرادات المختلفة . وفى هذه الحالة فمن المتصور أن تعـــوض الأخطاء بعضها بعضا ولا ينتج من ثم أى خطر علـــى حســن تنفيذ الميزانية إذ أن القاعدة المتبعة بالنسبة للإيـــرادات **هـــى قـــاعدة عـــدم تخصيصها**. ومن ثم فلا خطر من تقدير حصيلة نوع منها بـــأكثر مـــن الواجب طالما كان هذا الخطأ قد تم تداركه بتقدير حصيلة نوع آخر منها بأقل من اللازم

أما لو تعلق الأمر فى تقدير الحصيلة الإجمالية للإيرادات العامة فإن الأمر لا يثير مشاكل جادة إلا فى حالة انخفاض مجموع الإيـــرادات الفعلية عن الإيرادات المقدرة إذ تحتاج الحكومة حينئذ للجوء لمصـــــادر غير عادية لسد الفجوة الناشئة والتى تهدد حسن تنفيذ الميزانية ، أمـــا إذا زاد مجموع الإيرادات الفعلية عن الإيرادات المقدرة فلا خطر من ذلـــك إذ يمكن تحويل الزيادة إلى بند خاص للاحتياطى غالبا مـــا يخصـــص لاستهلاك الدين العام للدولة

٢- **أما بالنسبة للنفقات** : فإن الأمور تبدو عادة أكثر دقة إذ أن أخطـــاء التقدير لا تعوض بعضها البعض إلا فى حدود ضيقـــة إذ أن القـــاعدة المتبعة بالنسبة للنفقات العامة هى قاعدة **تخصيص الاعتمادات** يعنـــى أن الاعتماد الخاص بنفقة معينة لا يصبح استخدامه لنفقة أخرى إلا بـــإذن البرلمان ، وكما سبق أن بينا فإنه من الممكن التغاضى عن هذه القـــاعدة فى حدود ضيقة . فتعديل الاعتمادات مسموح به فى نطاق نفس البـــاب أى أنه من الممكن أن يتم تخفيض اعتماد ما لأجل زيادة اعتمـــاد آخـــر طالما كانا معاً فى باب واحد . أما ما عدا ذلك من تعديـــلات فينبغـــى

عرضه على البرلمان للحصول على موافقته مسبقا

هذا ومن المتصور أن يكون الاعتماد المخصص أقل مما تتطلبه تغطية نفقة الخدمة وفى هذه الحالة يمكن للحكومة طلب اعتماد إضـــافى على النحو السابق ذكره أو ضغط حجم ومستوى الخدمة . أمـــا إذا زاد الاعتماد المخصص عن النفقة الفعلية فإن الزيادة تلغى فى نهاية الســـنة المالية .

المبحث الرابع

الرقابة المالية على الميزانية

رأينا فيما سبق أن حق البرلمان فى اعتماد الميزانية قد تقـــرر ىتمكين ممثلى الأمة من مراقبة الحكومة وهى بصـــدد التصــرف فـــى الموارد العامة . ومن الواضح أن هذا الحق لن تكون له قيمة فعليـــة إذا لم يخضع تنفيذ الميزانية ذاته لرقابة جادة حتـــى لا تتجـــاوز الحكومـــة الاعتمادات التى وافق عليها البرلمان أو تعمل على تعديلـــها . وتتنـــوع الرقابة على تنفيذ الميزانية إلى ثلاثة أنواع : رقابة إداريـــة ، ورقابـــة برلمانية ، ورقابة مستقلة . وسنتناول كل نوع منها فيما يلى فى مطلـــب على حدة

المطلب الأول

الرقابة الإدارية

الرقابة الإدارية هى التى يقوم بها الرؤساء من موظفى الحكومة على مرؤسيهم وتقوم بها وزارة المالية على بقية الوزارات والمصـــالح الحكومية بواسطة القسم المالى فى كل وزارة أو مصلحة والذى يشـــمل المراقب المالى ومديرى الحسابات . وتنقسم الرقابة الإدارية إلى رقابـــة سابقة على تنفيذ الميزانية ورقابة لاحقة لها

١- أما الرقابة السابقة : على تنفيذ الميزانية فتتناول أساساً الارتباطات المالية التى يرتبط بها الوزراء فى حدود وظائفهم ، وهى تهدف لعدم السماح بصرف أى مبلغ وفقا لهذه الارتباطات إلا إذا كان مطابقا للقواعد المالية ومطابقا للاعتمادات الواردة بالميزانية . وقد نص قانون الميزانية العامة على وجوب امتناع مديرى الحسابات ورؤسائهم ووكلائهم عن التأشير على كل أمر بصرف مبلغ إذا لم يكن هناك اعتمادا أصلا أو إذا طلب الخصم على اعتماد غير مخصص لهذا الصرف، أو إذا ترتب على تنفيذ الصرف تجاوز الاعتمادات المخصصة فى باب معين من أبواب الميزانية أو نقل اعتماد من باب إلى آخر . كما نص هذا القانون على أنه يتعين على المسئولين الماليين بالجهاز الإدارى للحكومة ووحدات الحكم المحلى وبالوحدة الاقتصادية إخطار وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات بأية مخالفة مالية .

٢- أما الرقابة اللاحقة على تنفيذ الميزانية فتتمثل فى إعداد حسابات شهرية وربع سنوية وسنوية لكل مصلحة ووزارة ويتولى المراقب المالى فحصها للتأكد من سلامة المركز المالى للوزارة أو المصلحة ثم يقوم بإرسالها لإدارة الميزانية بوزارة المالية مرفق بها تقرير منه عن الوضع المالى للوزارة أو المصلحة . وتشمل هذه الرقابة أيضا على الخزانة والمخازن للتأكد من عدم حدوث اختلاسات أو مخالفات مالية .

المطلب الثانى
الرقابة البرلمانية

لا تتوقف رقابة البرلمان على الميزانية عند حد اعتمادها ، إذ أنها تمتد خلال التنفيذ فى صورة أسئلة واستجوبات للوزراء ، وبعد التنفيذ أيضا عند مناقشة الحساب الختامى للسنة المالية المنقضية ، فرقابة البرلمان على تنفيذ الميزانية تتنوع على هذا النحو إلى رقابة معاصرة للتنفيذ وأخرى لاحقة له .

١- أما الرقابة المعاصرة : فهى التى تتم أثناء تنفيذ الميزانية وتقوم بها عادة لجنة الشئون المالية فى البرلمان "لجنة الخطة والميزانية" التى لها أن تطلب البيانات والوثائق اللازمة عن سير الميزانية أثناء السنة المالية . ومتى كشفت هذه البيانات عن وجود مخالفات فى تنفيذ الميزانية فإنه يحق لأعضاء البرلمان تقديم أسئلة واستجوابات للوزراء المختصين لاستيضاح موقفهم تجاهها وتحريك المسئولية السياسية ضد كل من تثبت مخالفته للقواعد المالية الخاصة بتنفيذ الميزانية . وبالإضافة لذلك يمارس البرلمان رقابته على تنفيذ الميزانية عند مناقشة طلبات الحكومة الخاصة بفتح اعتمادات إضافية أو بنقل بعض الاعتمادات من باب إلى باب آخر فى الميزانية .

٢- أما الرقابة اللاحقة فتتمثل فى مناقشة البرلمان للحساب الختامى بعد انتهاء السنة المالية . ويمكن للأعضاء أن يتبينوا خلال هذه المناقشة مدى مطابقة الأرقام الواردة فى هذا الحساب بتلك التى سبق لهم اعتمادها فى الميزانية العامة وكذا مدى احترام السلطة التنفيذية للقواعد المالية المختلفة المتعلقة بتنفيذ الميزانية . فإذا تبين لهم سلامة الموقف المالى للحكومة قاموا باعتماد هذا الحساب . أم إذا اكتشفوا مخالفات مالية جسيمة فى تنفيذ الميزانية فإنه يحق لهم تحريك المسئولية السياسية ضد الوزراء المخالفين وربما ضد الحكومة بأكملها . ومن الواضح أنه كلما أمكن للبرلمان مناقشة الحساب الختامى بصورة مبكرة بعد انتهاء السنة المالية كلما كانت هذه الرقابة اللاحقة أكثر فاعلية . إذ ليس يخفى أن تغير الوزارات والوزراء قد يجعل منها مجرد رقابة شكلية . ولعل فى هذا ما يفسر نص المادة ١١٨ من دستور سنة ١٩٧١ عندنا من وجوب عرض الحساب الختامى لميزانية الدولة على مجلس الشعب فى مدة لا تزيد عن سنة واحدة من تاريخ إنتهاء السنة المالية

المطلب الثالث

الرقابة المستقلة

المقصود بالرقابة المستقلة هو ذلك النوع من الرقابة على تنفيذ الميزانية الذى تقوم به هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية . وتهتم المؤلفات الحديثة للمالية العامة بهذه الرقابة بصورة ملفتة للنظر باعتبارها تمثل أكثر أنواع الرقابة فاعلية . فبالرغم من أهمية نوعى الرقابة السابق بيانها فإنه من الواضح عدم كفايتهما إذ لكل منهما عيوبه الخاصة . فالرقابة الإدارية لا تخرج فى جوهرها عن كونها رقابة من الإدارة على نفسها تتم طبقا للقواعد التى تضعها بنفسها والتى تملك حق تعديلها كلما شاءت وكيفما شاءت . وبالإضافة لذلك فإن هذه الرقابة قد لا تساعد فى كشف المخالفات المالية التى ترتكب أثناء تنفيذ الميزانية ، ذلك أن الأفراد القائمين بها ليسوا إلا موظفين عموميين ومن ثم فإنهم يخضعون فى النهاية لأوامر رؤسائهم الإداريين الذين قد يطالبونهم بإخفاء بعض المعلومات أما الرقابة البرلمانية فهى فى حقيقة الأمر غير قادرة وحدها على تتبع سير الميزانية ومراقبة حسن تنفيذهما ، فذلك يقتضى وقتاً وجهداً هائلين من جانب البرنمانيين ، بالإضافة إلى ما يقتضيه من دراية ممتازة بالشئون المالية والمحاسبيه وهذه كلها أمور يندر توافرها لدى النواب المثقلين أصلا بأعباء ومهام سياسية على قدر كبير من الأهمية . وقد يعتقد البعض أن البرلمان قادر على فحص مستندات الحساب الختامى للتثبت من صحة وسلامة العمليات المالية الحكومية ، إلا أن مثل هذا الاعتقاد لا يبدو لنا صحيحا ، فالبرلمان محتاج فى الواقع لهيئة فنية خاصة قادرة على تحمل هذا العبء عنه أى على فحص تفاصيل تنفيذ الميزانية ومراجعة حسابات الحكومة ومستندات التحصيل والصرف ومحاولة كشف ما تتضمنه من مخالفات ووضع تقرير شامل عن ذلك يستطيع البرلمان على ضوئه أن يفحص الحساب الختامى فحصاً جدياً يحاسب على أساسه الحكومة على كل ما

بدر منها من مخالفات مالية . ويختلف تكوين هذه الهيئة التي تقوم بممارسة هذه الرقابة المستقلة من دولة لأخرى ، وسنعرض فيما يلي التطبيقات الإنجليزية والفرنسية والمصرية في هذا الخصوص :

١- ففي إنجلترا تتكون هذه الهيئة من إحدى لجان البرلمان المخصصة وهي "لجنة الحسابات العامة" التي تقوم بمراقبة استخدام الاعتمادات المقررة وفحص جميع حسابات الحكومة ويتولى رئاسة هذه اللجنة أحد زعماء المعارضة ممن يتمتعون بدراية واسعة في الشئون المالية والمحاسبية . على أن اللجنة المذكورة لا تمارس رقابتها منفردة وإنما تستعين في ذلك بموظف كبير يسمى : "المراقب المحاسب العام" يعينه الملك ولكنه لا يستطيع عزله من منصبه إلا بناء على طلب من البرلمان ، ويتمتع هذا المراقب بالاستقلال التام في عمله الذي يتمثل في إجراء المراقبة قبل الصرف للتأكد من صحته ثم إجراء المراجعة بعد الصرف للاطمئنان في سلامته . فرقابته على الصرف سابقة له من جهة ولاحقة له من جهة أخرى . فجميع أوامر الصرف التي يصدرها الوزراء يجب أن ترسل إليه ليفحصها فإذا وجدها مطابقة للقانون وافق عليها وأذن بالصرف (رقابة سابقة) وبالإضافة لذلك يتبع هذا المراقب موظفون في جميع الإدارات الحكومية تتحصل مهمتهم في مراجعة تفاصيل النفقات وتقديم تقارير عنها له مباشرة (رقابة لاحقة) . ويلتزم هذا المراقب بدوره بتقديم تقارير دورية للجنة الحسابات العامة عن كيفية سير الميزانية عن أي مخالفة من جانب الحكومة للقواعد المالية والقانونية المتعلقة بهذا التنفيذ

٢- أما في فرنسا فإن الوضع مختلف تماما إذ تقوم بالرقابة المستقلة هيئة تسمى "محكمة الحسابات" وهي محكمة إدارية يتم تنظيمها على نسق المحاكم القضائية . وتتكون هذه المحكمة من عدة دوائر يرأس كل منها مستشار ، ويعمل بها أيضا عدد من المحاسبين يقومون بتحضير التقارير الفنية التي تطلبها منهم المحكمة ، ويمثل الحكومة بها نائب عام ومحامون عامون . ولهذه المحكمة اختصاصان أولهما قضائي

وثانيهما إدارى مالى . أما **الاختصاص القضائى** فيتمثـــل فـــى فحـــص حسابات المحاسبين الرئيسيين والحكم عليها . ويكون الحكم إما بســلامة الحسابات وبراءة ذمة المحاسبين ، أو بإثبات عجز هذه الحسابات وإدانة المحاسب المسئول، وفى هذه الحالة الأخيرة يكلف المحاسب بتسديد مبلغ العجز للخزانة العامة للدولة . إلا أنه يستطيع الطعن فى حكم المحكمـــة والتماس إخلاء مسئوليته من هذا العجز ويمكن إجابته لطلبه إذا أثبت أنه غير مسئول عنه وأنه وقع لأسباب خارجة عن إرادتـــه (مثـل قيامـه بالصرف مثلا على أساس أوراق مــزورة قدمــها لــه الغــير) . أمـــا **الاختصاص الإدارى والمالى** فيتحصل فى قيام المحكمة بوضع تقريـــر سنوى ترفعه لرئيس الجمهورية وتبين فيه رأيها فى تصرفات الـــوزراء الخاصة بإصدار أوامر الصرف وذلك على ضوء فحصـــها للحســابات التى تعرض عليها . وتحدد المحكمة فى هذا التقرير المخالفـــات التـــى ارتكبت أثناء تنفيذ الميزانية وتقترح الوســـائل الكفيلـــة بتجنبـــها فـــى المستقبل. ويوزع هذا التقرير على أعضاء البرلمان حتى يستطيعوا على ضوء المعلومات الواردة به مناقشة الحسابات الختامية بصـــورة جديـــة وبالإضافة لذلك تقوم محكمة المحاسبات أيضا بكل مـــا يطلبـــه منـــها البرلمان من التحريات والبحوث المتعلقة بمسائل الإيـــرادات والنفقـــات العامة(١)

٣- **أما فى مصر** ، فيمارس هذه الرقابة المستقلة جهاز مســتقل هو **الجهاز المركزى للمحاسبات** وقد تم إنشاء هذا الجهاز بالقانون رقـــم ١٢٦ لسنة ١٩٦٤ ليحل محل ديوان المحاسبة وقد كفل القانون اســتقلال هذا الجهاز التام . وهو يتكون من رئيس ونائب له وعدد من الوكـــلاء والأعضاء الفنيين ولا يجوز لرئيسه أن يقوم بأى عمل آخر له مرتب أو مكافأة من خزانة الدولة أو من جهة أخرى . كما لا يجوز له مباشرة أى مهنة أخرى أو شراء شئ من أموال الدولة . وضماناً لاســتقلاله عـــن وزير المالية قرر القانون أن رئيس الجهاز يتمتع بالسلطة المخولة لوزير

---

(١) أنظر L. Trotobas المرجع السابق ص ١٦٩ - ١٧٣

المالية فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بميزانية الجهاز وفى تنظيمه وإدارة أعماله وقد حدد القانون اختصاصات واسعة للجهاز المركزى للمحاسبات . فرقابته لا تقتصر فقط على أعمال الوحدات التى يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة وإنما تمتد أيضا للهيئات العامة والشركات والمنشآت التابعة لها وكذلك لأية جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها . وتتنوع الرقابة التى يمارسها الجهاز على هذه الجهات إلى رقابة مالية ومحاسبية ورقابة فنية .

(أ) أما الرقابة المالية والمحاسبية : فتتمثل فى مراقبة الإيرادات والنفقات التى تتضمنها حسابات الدولة للتأكد من سلامتها وعدم مخالفتها للقواعد المالية وكذا مراجعة حسابات المعاشات والتأمينات الاجتماعية وفحص القرارات المتعلقة بشئون العاملين ومراجعة حسابات التسوية والسلف والقروض والتسهيلات الائتمانية والرقابة على المخازن وفحص سجلات ودفاتر ومستندات التحصيل والصرف. وبالإضافة لذلك يختص الجهاز بفحص ومراجعة كل حساب أو عمل آخر يعهد إليه بفحصه أو مراجعته من رئيس الجمهورية أو مجلس الشعب أو رئيس الوزراء ويبلغ رئيس الجهاز ملاحظاته إلى الجهة طالبة البحث [١]

(ب) أما الرقابة الفنية : فإنها تهدف لتقييم تصرفات المشرفين على الهيئات العامة وشركاتها فيما يختص بأعمالها الإدارة والتنظيم ، فقد تكون هذه التصرفات سليمة من الناحيتين المالية والمحاسبية ولكنها معيبة من الناحية الفنية لأنها لا تراعى تنظيم العمل بأسلوب اقتصادى مقبول ويقتضى ذلك من الجهاز مراجعة حسابات تكاليف أعمال هذه الجهات ومراجعة نتائج أعمالها وتحديد العائد منها وتقوم هذا العائد اقتصاديا فى ضوء ما سبق للدولة تحديده فى الخطة الاقتصادية العامة . ويتضح من ذلك أن الجهاز لا يكتفى بمتابعة التنفيذ حسابيا وماليا وإنما يتابعه أيضا فنيا حتى يتأكد من

---

(١) نتناول الرقابة المالية فى مصر - بمزيد من التفصيل - فى الفصل التالى

أن نتائج الإنفاق تتفق مع النتـــائج المرجـوة لـه دون تبذيـر أو إسراف[1]

هذا - ويتولى الجهاز وضع تقارير ربع ســـنوية إلـى جـانب تقارير سنوية عن نتائج أعماله وتحتوي هذه التقارير على معلومات قيمة عن كيفية سير العمل الحكومي وعن مقترحات الجهاز الخاصة بزيـادة كفاءة أداء هذا العمل وتجنب ما يشوبه من انحرافات

الفصل الثالث

دورة الميزانية العامة فى
جمهورية مصر العربية

لا تختلف مراحل دورة الميزانية العامة فى جمهوريـــة مصــر العربية، عن السمات السائدة فى دورات ميزانية الدول الأخرى . ومــن ثم فسوف نتتبع تلك المراحل على النحو التالى

المبحث الأول

تحضير الميزانية

أوجب دستور سنة ١٩٧١ فى المادة ١١٥ ضـــرورة عــرض مشروع الميزانية العامة للدولة على مجلس الشعب قبل شــهرين علــى الأقل من بدء السنة المالية وذلك لبحثه واعتماده فى هذا المجلس الــذى يقر الميزانية بابا بابا وتصدر الميزانية بقانون

وتهدف المدة السابقة إتاحة الوقت الكافى أمام البرلمان لدراســة مشروع الميزانية وإقراره للعمل به قبل ابتداء السنة المالية المقبلة .

وفى حالة عدم اعتماد الميزانية الجديدة قبل بدء السنة الماليــة ، فإنه يعمل بالميزانية القديمة إلى حين اعتماد الميزانية الجديدة .

وقد تجد ظروف أثناء العمل بالميزانيــة تســتلزم لمواجهتــها مصروفات أخرى تزيد عن المصروفات الواردة بالميزانية مما يســتلزم اعتماد أموال جديدة غير واردة بها أو يستلزم نقل اعتماد من باب إلــى باب آخر منها

وفى هذه الأحوال أوجب الدستور موافقة مجلس الشعب علــى ذلك وهو ما يتضح فى نص المادة١١٦ من دستور ١٩٧١ التى قــررت "يجب موافقة مجلس الشعب على نقل أى مبلغ من باب إلى آخــر مــن أبواب الموازنة العامة وكذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائـد

فى تقديراتها وتصدر بقانون [1] .

كما تنص المادة (١٣) من قانون الميزانية رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ على أن تلتزم كل جهة بتقديم مشروع ميزانيتها إلى وزارة المالية قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل . وإعمالا لهذه النصوص القانونية يصدر وزير المالية فى جمهورية مصر العربية منشورا دوريا (المنشور رقم ١) خلال شهر نوفمبر من كل عام إلى الوزارات والمصالح المختلفة يدعوها فيه إلى إعداد تقديراتها بالنفقات اللازمة والإيرادات المتوقعة خلال السنة المالية القادمة وموافاة الإدارة العامة للميزانية بوزارة المالية بمشروع ميزانياتها للسنة المالية المقبلة فى موعد غايته أول يناير من كل عام [2]

ومن ثم يقوم كل وزير بإصدار تعليماته إلى مديرى المصالح والهيئات والمؤسسات التابعة لوزارته بإعداد تقديراتها للإيرادات والنفقات للسنة المالية المقبلة على الأساس النقدى ووفقا للتعليمات المبلغة لها والقوانين واللوائح المالية المعمول بها ويتم تقدير الإيرادات دون أن تستنزل منها أية نفقات ، ثم ارسالها إلى مندوب إدارة الميزانية الموجود بكل وزارة حيث يقوم بفحصها وتنسيقها وإضافة تقديرات الديوان العام إليها ليكتمل مشروع الميزانية للوزارة

وعلى كل جهة أن تتقدم ببيان برامج أنشطتها والمشروعات والأعمال التى يتضمنها كل نشاط وأن تقوم بترتيب برامجها طبقا

---

(١) اد. محسن خليل : القانون الدستورى المصرى والدساتير المصرية ، ص ٢٦٣ وما بعدها ، دار الجامعة الجديدة للنشر ١٩٩٦

(٢) كما يتضمن المنشور الدورى مؤشرات عامة عن الأحوال الاقتصادية والسياسية والقواعد التى يجب مراعاتها والأسس الفنية التى يجب أن توضع بمقتضاها مقترحات كل وزارة مشفوعة بنماذج خاصة لاستخدامها . حتى تأتى مشروعات الميزانيات متناسقة ومتماثلة فى أجزائها المختلفة . كما يؤكد الوزير فى منشوره الدورى على ضرورة إعداد مشروع الميزانية على ضوء السياسة العامة للدولة وما تقرر من مشروعات فى الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وميزانية النقد الأجنبى التى تعدها الوزارات المختصة مع مراعاة النتائج الفعلية لتنفيذ الميزانيات السابقة ، وعلى أساس المقاييس والانماط الكمية والمالية والدراسات والابحاث الفنية والاقتصادية التى تؤدى إلى تحقيق الأهداف المخططة .

لأولويات معينة وفقا لضرورة البرنامج وأهميته وأسبقية التنفيذ خـــلال السنة المالية وعلى أن يراعى في إعداد هذه البرامج :

- عرض برامج العمل وفقا للأهداف المخططة لكـل منــها وذلـك بالنسبة لما يتم تنفيذه لأول مرة أو مكملا لبرنامج سابق سواء مــا ينفذ فى سنة مالية واحدة أو أكثر من سنة .
- تحديد أهداف البرنامج .
- تحديد المقومات الفنية والمادية للبرنامج .
- تحديد بدائل البرنامج (إن وجدت) واقتصاديات كل منها.
- تأثير البرنامج المقترح على أى برامج أخرى .

ولقد كان من المتبع أن يحول مشروع الميزانية بعد ذلــك إلــى المراقب المالى للوزارة لفحص المشروع وإبداء رأيه عليه . والمراقــب المالى بحكم كونه من موظفى وزارة المالية ولا يتبع الوزارة التى يعمل بها نجده أكثر قدرة – على الأقل من الناحية النظرية – علــى مناقشــة الوزير فى أوجه الإسراف والتبذير وعدم الكفاية التــى قــد يتضمنــها مشروع وزارته . ومن هنا تبدو أهمية اشــتراكه الفعلــى فــى بحــث اقتراحات الوزارة . إلا أنه رغبة فى تحسين إجراءات تحضير الميزانية فقد قرر مجلس الوزراء فى مارس ١٩٥٤ أن تشكل فى كــل وزارة أو هيئة أو مؤسسة لجنة برئاسة وكيلها أو مــن يقــوم مقامــه وعضويــة المراقب المالى ومندوبا عن كل من الإدارة العامة للميزانيـــة بــوزارة المالية والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ووزارة التخطيـــط لإعــداد مشروع الميزانية .

ثم تأكد دور هذه اللجنة بالنص عليها فـــى المــادة (١٥) مــن اللائحة التنفيذية للقانون مع تعديل التشكيل لتصبح رئاسة اللجنة لرئيــس القطاع أو رئيس الإدارة المركزية المختص أو رئيــس مجلــس الإدارة (بالنسبة لشركات القطاع العام) أو من ينوب عنهم . وتتكون اللجنة مــن مندوبا عن كل من وزارة المالية ووزارة التخطيط والجهاز المركـــزى للتنظيم والإدارة وبنك الاستثمار القومى (بالنسبة لشركات القطاع العام).

ترد مشروعات الميزانيات الخاصة بالوزارات والهيئات المختلفة إلى وزارة المالية (قطاع الميزانية) وترسل صورة من تقديرات الباب الأول من الميزانية (وهو المتعلق بتكلفة القوى العاملة من أجور ومهايا ومكافآت...الخ) إلى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة للتأكد من سلامة التقديرات وملاءمة السلم الوظيفى المتبع ومن أن الأعداد المطلوبة من الدرجات والعلاوات تتمشى فعلا مع احتياجات الوزارة ومع سياسة التوظف التى تنتجها الدولة . كما ترسل صورة من تقديرات الباب الثالث (الاستخدامات الاستثمارية) إلى كل من وزارة التخطيط وبنك الاستثمار القومى للتأكد من مطابقتها للخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية [١]

وعندما تصل مشروعات الميزانيات تتولى وزارة المالية دراسة تقديرات الميزانية الخاصة بكل جهة دراسة تفصيلية دقيقة وبعد استشارة البنك المركزى بهدف التنسيق بين كل من السياسات المالية والسياسات النقدية والانتمائية بما يحقق أهداف الخطة السنوية المقررة ويتفق مع السياسة العامة للدولة .

كما يصير مناقشات وزارية حيث يجتمع وزير المالية بمن يرى ضرورة الاجتماع به من الوزراء لمناقشة مشروع وزارته ومحاولة الوصول إلى اتفاق حول نقط الخلاف . فإن اتفقا أدرج مشروع الوزارة فى مشروع الميزانية العامة ، وأن اختلفا عرض الأمر على رئيس الوزراء للبت فيه .

وبانتهاء هذه الإجراءات تستطيع وزارة المالية عندئذ من تجميع وتنسيق مشروعات الميزانيات المختلفة فى مشروع واحد لميزانية الدولة. وتقوم وزارة المالية بإعداد مشروع قانون ربط الميزانية العامة

---

(١) وفى هذه الأثناء تكون قد وصلت إلى وزارة المالية عدة تقديرات أخرى لإدماجها فى مشروع الميزانية العامة دون مناقشتها مثل مخصصات مجلس الشعب ورئيس الجمهورية ومصروفات رئاسة الجمهورية والجهاز المركزى للمحاسبات ...الخ . كما تكون وزارة المالية قد أعدت أيضا تقديرات النفقات الخاصة بها والإيرادات العامة من ضرائب ورسوم وإتاوات ...الخ . التى يوكل إليها مهمة تحصيلها

للدولة ومشروعات قوانين ربط ميزانيات الهيئات الاقتصادية وصنـاديق التمويل ذات الطابع الاقتصادى والجداول المرافقة لها وتعـرض علـى اللجنة المالية برئاسة وزير المالية ثم يرفع مشـروع الميزانيـة إلـى مجلس الوزراء مشفوعا بتقرير اللجنة المالية (١)

يتولى مجلس الوزراء دراسة مشروع الميزانية العامـة علـى ضوء التقرير المقدم من اللجنة المالية والمرفقات ، لمجلـس الـوزراء إجراء التعديلات على المشروع

ثم يقوم مجلس الوزراء بإقرار مشروع الميزانية القادمة ويرفـع المشروع مرفقا به مشروع قانون ربط الميزانية والتأشيرات العامـة (٢) إلى رئيس الجمهورية حيث يتولى إصدار القرار اللازم لإحالته للعرض على مجلس الشعب

ويتولى وزير المالية بصفته ممثلا للحكومة إلقاء البيان المـالى والاقتصادى أمام مجلس الشعب فى أوائل مايو من كل عـام مقدمـا - وبناء على قرار رئيس الجمهورية - مشروع الميزانيـة العامـة إلـى مجلس الشعب قبل ابتداء السنة المالية بشهرين على الأقل حسب نـص الدستور لبحثه واعتماده

---

(١) حيث تستعرض فى القسم الأول منه الحالة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولـة. كما يتعرض للشئون الدولية التى يكون لها تأثير مباشر أو غـير مباشـر علـى تقديـرات الميزانية أما القسم الثانى من التقرير فيتنـاول بـالتحليل والدراسـة تقديـرات النفقـات والايرادات الواردة بمشروع الميزانية واتجاهاتها ومدلولاتها المختلفة وأوجه الاختلاف - إن وجدت - بين المشروع الحالى للميزانية ومشروع السنة السابقة ويعتبر هذا التقرير مـن أهم الوثائق المالية والاقتصادية للدولة . ويرفق بمشروع الميزانية آخر ميزانيـة عموميـة وحسابات ختامية وتقرير مجلس ادارة الشركة والجمعية العموميـة وتقـارير تقييـم الأداء وتقرير مراقب الحسابات والجهاز المركزى للمحاسبات

(٢) ولما كانت الموافقة على مشروع الميزانية يعطى هذه التأشيرات العامة قوة القانون وفقا لنص المادة (٢٢) من قانون الميزانية فإن هذه التأشيرات العامة عادة ما تصاغ فى صـورة مواد، ولقد بلغت التأشيرات العامة للسنة المالية ١٩٨٤/٨٣ على سبيل المثال ستون مادة

المبحث الثانى

اعتماد الميزانية

يتولى مجلس الشعب بصفته السلطة التشريعية فى جمهورية مصر العربية باعتماد الميزانية تطبيقا لنص المادة ٨٦ من الدستور والتى تقضى بأن "يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة ، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية"

يبدأ المجلس إجراءات اعتماد الميزانية ، عقب انتهاء ممثل الحكومة من إلقاء البيان المالى ، بإحالة مشروع الميزانية إلى لجنة الخطة والميزانية ، وهى لجنة مختارة من بين أعضاء المجلس الذين تتوافر فيهم الخبرة أو الدراية الفنية ، لدراسة مشروع الميزانية . وللجنة أن تطلب من الوزارات والهيئات المختلفة كافة ما تراه ضروريا من بيانات ومعلومات ، ولها أن تستدعى من ترى استدعائه من الوزراء والخبراء المختصين والموظفين لمناقشتهم . وعندما تنتهى اللجنة من مهمتها تقوم بإعداد تقرير تعرض فيه نتائج دراستها وملاحظاتها وما ترى ادخاله على مشروع الميزانية من تعديلات . ثم ترفع اللجنة تقريرها إلى مجلس الشعب

يبدأ مجلس الشعب بناءا على ما جاء بتقرير لجنة الخطة والميزانية التابعة له بمناقشة مشروع الميزانية العامة . ويلاحظ فى هذا الصدد أن الدستور قد حد من سلطة مجلس الشعب فى إجراء التعديلات التى قد يرى ادخالها على مشروع الميزانية حيث نص فى المادة ١١٥ على أنه لا يجوز لمجلس الشعب إجراء أى تعديل فى المشروع إلا بموافقة الحكومة . وهذا التقييد ما هو إلا نتيجة منطقية للأخذ بأسلوب التخطيط الاقتصادى الشامل حيث تعتبر السلطة التنفيذية وحدها هى المسئولة أمام الشعب ومن ثم أمام مجلس الشعب عن تنفيذ الميزانية وتحقيق المستهدف من نتائج الخطة من جراء هذا التنفيذ للميزانية . وأن

أى تعديل فى مشروع الميزانية - كما سبق أن ذكرنا [(١)] - قد يخل بالخطة اللازمة لتحقيق أهداف المجتمع.

كذلك تنص المادة ١١٥ من الدستور الدائم على ضرورة اعتماد مجلس الشعب لمشروع الميزانية باباً باباً ، وترتيبا على ذلك تقرر المادة ١١٦ وجوب موافقة مجلس الشعب على نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية ، وكذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائد فى تقديراتها

وبعد أن تتم مناقشة الميزانية واعتمادها باباً بابا يقوم مجلس الشعب بالاقتراع على مشروع الميزانية بأكمله . فإذا ما تم اعتماد المجلس للمشروع أصدر قانون ربط الميزانية . أما إذا تأخر صدور قانون ربط الميزانية لأى سبب من الأسباب حتى بدأت السنة المالية الجديدة فيتم الصرف فى حدود اعتمادات ميزانية السنة المالية السابقة إلى حين اعتماد الميزانية الجديدة [(٢)]

المبحث الثالث

تنفيذ الميزانية

يرتب صدور قانون ربط الميزانية نقل الميزانية إلى مرحلة التنفيذ حيث تتولى وزارة المالية إخطار كل وزارة أو هيئة أو مؤسسة بميزانياتها المعتمدة مبينا فيها اعتمادات الإنفاق موزعة على أبواب وبنود وأنواع، وكذلك الإيرادات المعتمدة . وتتمثل مرحلة التنفيذ التى فى عمليات مختلفة من تحصيل وصرف فى حدود الميزانية ووفقا للقوانين واللوائح المالية المعمول بها

ويجدر الإشارة أن اعتماد مجلس الشعب للإيرادات يختلف فى طبيعته عن اعتماده للنفقات . فاعتماد مجلس الشعب للإيرادات ما هو إلا

---

(١) راجع ما سبق ذكره فى مرحلة الإعداد والتحضير

(٢) المادة ١٧ من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣

إذن لتحصيل الإيرادات المستحقة للخزانة العامة بموجب القوانين القائمة. كما يتضمن أيضا إلزام لجهات التحصيل بالقيام بالمهمة الموكولة إليها . وهو إلى جانب ذلك بل وقبل ذلك شرط ضرورى لنشوء الدين المالى فى ذمة الممولين . أما بالنسبة للنفقات فاعتماد مجلس الشعب لها إذن تخصيص ، إذن للإنفاق فى حدود مبلغ معين وليس إلزام لإنفاق الاعتماد بالكامل ، وهو تخصيص لمبلغ معين كحد أقصى لكل باب من أبواب الإنفاق فلا يجوز تجاوز هذا الرقم كما لا يجوز نقل مبلغ من باب إلى آخر . إلا بعد الحصول على موافقة مجلس الشعب مقدما . ولكن يجوز النقل داخل اعتمادات الباب الواحد بشروط وأوضاع تحددها اللوائح والتأشيرات الملحقة بالميزانية العامة . أما فى حالة الإيرادات فالأمر يختلف عن ذلك حيث أن اعتماد مجلس الشعب لها ليس تخصيصا، فلا تحتاج جهة التحصيل إلى موافقة مسبقة من مجلس الشعب لتحصيل ما يزيد من إيرادات عن الرقم التقديرى الوارد فى الميزانية .

وتنظم التعليمات واللوائح المالية والتأشيرات الملحقة بالميزانية كافة الإجراءات اللازمة لتنفيذ الميزانية وتنظيم المجموعات الدفترية والإجراءات المحاسبية التى تكفل تحقيق الرقابة والضبط الداخلى على التدفقات النقدية وتضمن حسن سير العمل [١] . كما تحدد نسبا معينة من الاعتمادات للإنفاق الشهرى تنسيقا لعمليات التمويل والصرف على مدار السنة . وتوضح التعليمات المالية كافة الإجراءات التى يتعين اتخاذها فى حالة إذا ما رأت وزارة أو هيئة أن الأمر سيتطلب الموافقة على تجاوز أو اعتماد مبلغ إضافى [٢]

---

(١) لمزيد من التفاصيل انظر الدكتور محمد احمد خليل والدكتور عمر السيد حسنين "المحاسبة الحكومية والقومية " دار الجامعات المصرية ، ١٩٧٠

(٢) يقصد بالتجاوز المبلغ الذى تطلب الوزارة نقله من باب إلى باب . أى تطلب زيادة على اعتماد باب معين نظير وفر يساويه فى باب آخر . أما الاعتماد الإضافى فهو المبلغ الذى يطلب زيادة عن اعتمادات الباب دون أن يقابله وفر فى باب آخر .

المبحث الرابع

الحساب الختامي ومراجعة الميزانية

تقضي اللوائح والتعليمات المالية بأن تقفل كل وحدة على حدة من الوحدات الحكومية حساباتها كل شهر في الأيام الأولى من الشهر التالي [1] . وترسل نسخة من هذا الحساب الشهري لوزارة المالية (وكالة الوزارة لشئون الميزانية) . كذلك في نهاية كل ثلاثة شهور تقفل الحسابات الخاصة بهذه الشهور مجتمعة وترسل جميع الوحدات الحكومية كشف حساب ربع سنوي (استمارة رقم ٧٥ ع.ح) إلى وزارة المالية توضح فيه جميع مصروفات الوحدة الفعلية وإيراداتها المحصلة عن المدة المعمول عنها الحساب ، وكذلك مجموعها عن المدة السابقة من بدء السنة المالية مع بيان الاعتمادات المخصصة لكل باب وبند والتصريحات الصادرة بالتجاوز أو الاعتمادات الإضافية أن وجدت . وترسل صورة من هذه الحسابات المالية الشهرية والربع سنوية إلى الجهاز المركزي للمحاسبات في نفس المواعيد التي تتحدد لإرسالها إلى وزارة المالية [2]

ويحتوي الحساب الختامي للوحدة على اعتمادات الإنفاق المدرجة في الميزانية نوعاً نوعا والاعتمادات الإضافية التي منحت والتجاوزات المرخص بها أثناء السنة المالية والمبالغ التي أنفقت فعلا مع ذكر أسباب الفروق إن وجدت . وفي جانب الإيرادات يبين الحساب

---

(١) ما عدا حسابات الشهر الأخير من السنة المالية (يونيو) فتظل مفتوحة طوال المدة التي يحددها منشور وزارة المالية الخاص بالحساب الختامي والذي يصدره عادة في شهر مايو من كل عام وسيأتي ذكره بعد قليل .

(٢) وتصدر وزارة المالية في خلال شهر مايو من كل سنة منشورا دوريا لجميع الوزارات والمصالح والهيئات والوحدات الحكومية تحدد فيه الميعاد الذي تقفل فيه حسابات شهر يونيو. كما يبين المنشور الدوري الأحكام والتعليمات التي يجب اتباعها في إعداد الحساب الختامي لكل وحدة حكومية والموعد الذي يجب أن يرسل فيه إلى وكالة وزارة المالية لشئون الميزانية والجهاز المركزي للمحاسبات وبصدور القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٩ أصبح تقديم الحساب الختامي في موعد لا يتجاوز ثلاثة أشهر من انتهاء السنة المالية .

الختامى تقديرات الميزانية لكل باب وبند من الإيرادات والمتحصل فعلا والفرق بين الرقمين زيادة أو نقصا ، ومبررات عدم مطابقة الواقع والتقدير إن وجد . كذلك ينبغى حصر الإيرادات المستحقة للحكومة والتى لم تحصل حتى نهاية السنة المالية مع ذكر أسباب التأخير والإجراءات التى أتخذت لتحصيله . وعلى ممثلى وزارة المالية بالجهات الإدارية إجراء التسويات والتعديلات الختامية تنفيذا لملاحظات وتقارير الجهاز المركزى للمحاسبات

كما يرفق بالحساب الختامى للوحدة مجموعة الكشوف وحسابات التسوية والمذكرات ومحاضر جرد الخزينة والسلف المستديمة وموجودات المخازن وصور من الشهادات الصادرة من البنوك وغيرها من الجهات والتى تؤيد صحة أرصدة الحسابات المفتوحة طرفها ويحرر هذا الحساب الختامى للوحدة من ثلاث صور ترسل الأولى إلى وزارة المالية والثانية إلى الجهاز المركزى للمحاسبات ويحتفظ بالصورة الثالثة من هذا الحساب بالوحدة الحكومية نفسها

ويقوم الجهاز المركزى للمحاسبات بتقديم تقرير عن نتائج ومراجعة الحسابات الختامية الواردة بالميزانية العامة للدولة إلى وزارة المالية خلال شهرين من تاريخ تسلمه الحساب الختامى للوحدة [١] وعلى أثر وصول هذه الحسابات الختامية للوحدات إلى وزارة المالية تبدأ وكالة الوزارة لشئون الميزانية فى إعداد الحساب الختامى للدولة فتقوم بمطابقة كشف الحساب الختامى لكل وحدة من الكشوف الربع سنوية التى كانت ترسلها الوحدات كل ثلاثة شهور . ثم تفرغ هذه الحسابات المختلفة فى كشوف خاصة تسمى (المستخرجات) حتى يمكن الوصول إلى جملة الإيرادات والنفقات السنوية ومراجعة ذلك على الاعتمادات المدرجة فى الميزانية وتوضيح الفروق وأسبابها

وبعد انتهاء وزارة المالية من إعداد الحساب الختامى للدولة وتسجيل ملاحظاتها عليه ، يعرض على مجلس الوزراء لمناقشته

---

(١) المادة (١٨٧) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣

واعتماده. ثم يرسل إلى رئيس الجمهورية لاعتماده وتحويله إلى مجلس الشعب. ورغبة فى حث الحكومة على الإسراع فى إعداد وتقديم الحساب الختامى فقد نصت المادة ١١٨ من الدستور على أنه "يجب عرض الحساب الختامى لميزانية الدولة على مجلس الشعب فى مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية " . ويتولى مجلس الشعب إحالة الحساب الختامى إلى الجهاز المركزى للمحاسبات لفحصه ودراسته . ويقوم الجهاز المركزى للمحاسبات بفحص الحسابات ومستندات الصرف والتحصيل والتحقق من صحة تطبيق القوانين واللوائح والتعليمات المالية ، والتحرى عن أسباب الفروق ومدى جدية المبررات المذكورة والكشف عما يكون قد ارتكب من مخالفات مالية(١).

ثم يرفع الجهاز المركزى للمحاسبات تقريره عن الحساب الختامى للدولة مبينا فيه نتائج دراسته ومتضمنا ملاحظاته واقتراحاته . ويتخذ مجلس الشعب هذا التقرير أساسا لمناقشة الحساب الختامى للدولة ومحاسبة السلطات التنفيذية . فإذا ما انتهت هذه المناقشات يصدر مجلس الشعب قانونا باعتماد الحساب الختامى .

يمكن القول أن الإجراء الأخير ، هو بمثابة الحلقة التنظيمية الأخيرة والمرتبطة بدورة الميزانية بجمهورية مصر العربية .

---

(١) أ.د. محسن خليل : القانون الدستورى والدساتير المصرية ، المرجع السابق ، ص٣٦٤ وما بعدها

المبحث الخامس
الرقابة المالية
فى
جمهورية مصر العربية

ترجع الرقابة على تنفيذ الميزانية فى مصر إلى نهاية العقد الأول من القرن الحالى . فلقد بدأت وزارة المالية فى ذلك الوقت بإعادة تنظيم طرق المحاسبة القائمة بمختلف الوحدات الحكومية وكانت وزارة الأشغال العمومية هي الجهة المنوط لها القيام بهذا الأمر . ثم صدر قرارا من مجلس الوزراء فى ٢٢ أغسطس ١٩٠٨ بإنشاء مراقبة تابعة لوزارة المالية لمراجعة مصروفات وزارة الأشغال العمومية (١)

وفى سنة ١٩١٥ كانت قد انتهت من تنظيم حسابات كافة الوزارات الأخرى فاستبدلت تلك المراقبة الخاصة بمصروفات وزارة الأشغال العمومية بإدارة جديدة بوزارة المالية لمراجعة مصروفات وإيرادات جميع الوحدات الحكومية فيما عدا وزارتى المواصلات والحربية(٢) . هذا ولم تحقق الرقابة الهدف منها . فقد اقتصرت على مراجعة المصروفات فقط دون الإيرادات . وحتى بالنسبة لمراجعة المصروفات فقد كانت تتم بطريقة صورية تتنافى مع أبسط قواعد الرقابة المالية . فكانت كل مصلحة أو وزارة ترسل حساباتها الشهرية موضحا بها جميع المبالغ التى أنفقت والمستندات المؤيدة لذلك . فتقوم إدارة المراجعة بوزارة المالية بفحص هذه الحسابات بطريق العينة . إلا أن نظام اختيار العينة كان ثابتا ومعروفا لدى جميع الوزارات . فكان من المعروف مقدما أن حسابات البنود رقم ١،٤،٧،٩،١٣،...... مثلا هى التى تراجع فقط وبالتالى كانت كل الوزارات تحرص ألا توجد

---

(١) أ.د. حامد عبد المجيد دراز ، المرجع السابق – ص ١٨١ وما بعدها .

(٢) لم تخضع مصروفات هاتين الوزارتين لمراجعة الإدارة المذكورة حتى سنة ١٩٢٥.

مخالفات مالية فى هذه البنود المعروفة مقدما مراقبتها(١)

فما صدر دستور سنة ١٩٢٣ نص فى المادة ١٤٤ منه على أن يقدم إلى البرلمان فى بداية كل دور انعقاد عادى ، الحساب الختامى للإدارة المالية عن العام المنصرم لاعتماده . ولما كان من الصعب على الهيئة التشريعية - كما سبق أن ذكرنا - أن تتولى مراجعة الحساب الختامى للدولة لما يستلزمه ذلك من تخصص فنى ومجهود طويل لذلك كان من الطبيعى أن يتجه التفكير لإنشاء هيئة متخصصة ومستقلة عن السلطة التنفيذية للقيام بهذه المهمة . وظلت هذه الفكرة تتأرجح فى مناقشات البرلمان وخطابات العرش التى كانت تتقدم بها الحكومات المتعاقبة حتى تم الموافقة عليها بصدور القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ بإنشاء ديوان المحاسبة ليتولى أساسا تحقيق أهداف الرقابة المالية كما سبق شرحها (٢)

هذا وقد شاهدت الفترة التالية الكثير من التعديلات والقوانين بهدف تنظيم ديوان المحاسبة وأحكام رقابته وتدعيم استقلاله وتأكيد فاعليته حتى صدر القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء الجهاز المركزى للمحاسبات ليتسع نطاق الرقابة المالية فى جمهورية مصر العربية فيشمل الرقابة الحسابية والرقابة التقييمية (٣)

هذا ومما تقدم يتضح حداثة الأخذ بنظام الرقابة المالية فى جمهورية مصر العربية وبالرغم من ذلك فقد تبلورت سمات للرقابة المالية سواء الداخلية أو الخارجية وذلك على النحو التالى (٤) :

---

(١) ولذلك يصف Sir Henry Higgs نظام الرقابة فى مصر فى أواخر الربع الأول من القرن العشرين فيقول :

There you had the Audit Office with its officials going round like squirrels in a wheel, producing nothing of value, but rather creating a false sense of security, in the minds of those who were relying upon it.

- انظر أ.د. حامد دراز وآخرون - المرجع السابق ، ص ١٨٢ وما بعدها

(٢) لتتبع مراحل التطور فى هذه الفترة انظر - فرج جبران "محاكم ودواوين المحاسبة ورقابتها على الأموال العامة "الطبعة الأولى ١٩٥٥ ، ص ١٩٢ وما بعدها

(٣) ثم عدل القانون بعد ذلك باصدار القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٧٥

(٤) أ.د. حامد عبد المجيد دراز وآخرون ، مرجع سابق ، ص ١٨٤

المطلب الأول
الرقابة الداخلية

تستند الرقابة الداخلية إلى جهات إدارية بداخل الأجهزة الإدارية، فهى مهمة مسندة يتولاها الوزراء ورؤساء الوحدات الحكومية ، ووزارة المالية ، ووزارة التخطيط ، والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة، والجهاز المصرفى

• **الوزراء ورؤساء الوحدات الحكومية** : يتولى رؤساء الوحدات الحكومية مسئولية رقابة جميع أعمال وتصرفات الوحدة التى يرأسها ، ومن أهمها التصرفات المالية . ولذلك يتعين على رئيس الوحدة الحكومية أن يتأكد من تحصيل الإيرادات الواقعة فى اختصاص وحدته ، ومن أن الارتباطات المالية والمصروفات الفعلية وجميع التصرفات المالية قد تمت وفقا للقوانين واللوائح والتعليمات المالية ومن أن نظم الحسابات والمخازن مطابقة للوائح الموضوعة بشأنها . فإذا ما شك فى أى تقصير أو تلاعب أو أهمال كان لرئيس الوحدة الحكومية الحق فى أن يطلب من وزارة المالية انتداب أحد مفتشيها أو لجانها لتحرى الأمر

• **وزارة المالية** : تتولى وزارة المالية رقابة تنفيذ الميزانية بأسلوبين

– فى مقر الجهة التى تتولى تنفيذ الميزانية عن طريق تعيين مندوبين لها فى جميع الوزارات والمصالح والوحدات الحكومية .

– فى مقر وزارة المالية عن طريق وكالة الوزارة لشئون الميزانية (المراقبة العامة للمتابعة) . والإدارة العامة لحسابات الحكومة، والإدارة العامة لمشتريات الحكومة ومخازنها (١)

يتمثل الأسلوب الأول فى قيام وزارة المالية بتعيين المراقبين

---

(١) يلاحظ أن القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية ولائحته التنفيذية الصادرة بالقرار الوزارى رقم ١٨١ لسنة ١٩٨٢ لم يغيرا من جوهر اختصاصات ولا من أشكال الرقابة المالية التى تقوم بها وزارة المالية .

الماليين ووكلائهم ومديرى الحسابات ورؤساء الحسابات ووكلائهم بجميع الوزارات والمصالح والوحدات الحكومية [١]

هذا ويتولى مديروا الحسابات ورؤساء الحسابات ووكلائهم مسئولية انتظام الحسابات فى الجهات المنتدبون بها ، والتأكد من صحة الإجراءات والمستندات المؤيدة لكل عملية مالية ومطابقتها لاعتمادات الميزانية واللوائح والتعليمات المالية [٢]

فى حين أن المراقب المالى يتولى مسئولية الرقابة السابقة واللاحقة. كونه الرئيس المباشر لمديرى الحسابات ورؤساء الحسابات يشترك فى مسئولية الرقابة السابقة . ولذلك يتولى إمساك سجل الارتباطات المالية المقرر بالقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ [٣]

كما أن سلطة الترخيص بالتجاوزات فى الحدود المرسومة له. أما مسئولية المراقب المالى فى الرقابة اللاحقة فتتمثل فى دراسة الحالة المالية للجهة المنتدب بها كل ثلاثة شهور وموافاة وزارة المالية بتقرير عنها وفحص الحساب الختامى فى نهاية السنة المالية وإبلاغ الوزارة بنتائج فحصه [٤]

وأما الأسلوب الثانى من رقابة وزارة المالية فيتمثل فيما تقوم به الإدارات المختلفة بها . تقوم الإدارة العامة لحسابات الحكومة بمراقبة تنفيذ الميزانية فى الوزارات والمصالح المختلفة وذلك بواسطة مندوبها

---

(١) يتمتعون بالاستقلال الكامل ، الأمر الذى ينعكس إيجابا على جدية الرقابة

(٢) الالتزام بالامتناع عن التأشير على كل أمر صرف إذا لم يكن هناك اعتماد أصلا ، أو إذا طلب الخصم على بند غير مخصص لهذا النوع من النفقة ، أو إذا ترتب على تنفيذ هذا التصرف تجاوز الاعتماد المخصص لباب معين من أبواب الميزانية . وهم بذلك يقومون بما يتطلبه أسلوب الرقابة المالية الداخلية السابقة للصرف

(٣) يحظر على الوحدات الحكومية إبرام أى عقد أو ارتباط مالى دون الحصول من المراقب المالى على إقرار كتابى يبين فيه قانونية هذا الارتباط وعدم إخلاله لاعتمادات الميزانية والقواعد المالية المتبعة ، وهو ما يعتبر أيضا من قبيل الرقابة السابقة للصرف.

(٤) وللمراقب المالى أن يطلب من وزارة المالية انتداب أحد مفتشيها أو لجانها للتفتيش على الحسابات والمخازن فى الوزارة التى يعمل بها متى وجد ضرورة لذلك . وعليه أن يرفع لوزارة المالية مباشرة كل ما يراه جديرا بأن تحاط به الوزارة علما

للتفتيش على دفاتر وحسابات الحكومة . وعليها أن تصدر المنشـورات التنظيمية الخاصة بالحسابات وأن تضع اللوائـح والتعليمـات المالية وتفسيراتها . وأن ترخص بتجاوزها فى حالات خاصة . وعلـى الإدارة العامة لمشتريات الحكومة ومخازنها مراقبة تنفيذ الميزانية عن طريـق ارسال مفتشيها لجرد المخازن وفحص عمليات المشـتريات الحكوميـة وتموين المخازن ، والتأكد من مطابقتها لاعتمادات الميزانية ولمـا ورد بلائحة المخازن والمشتريات من تعليمات . وعلى وكالة الوزارة لشئون الميزانية مراقبة اعتمادات المصروفات بالوزارات والمصالح المختلفـة عن طريق دراسة كشوف الحسابات الشهرية والربع سنوية المرسلة مـن الوحدات الحكومية ، والتأكد من مطابقتها لتعليمات الوزارة بشأن تنفيـذ الميزانية . كما تقوم هذه الإدارة بدراسة تقارير المراقبين الماليين عـن الحالة المالية بوحدتهم للتنبؤ بالتجاوزات قبل وقوعها ومحاولة تفادى مـا لا ضرورة له عن طريق إصدار ما تراه من تعليمات مالية . وعليها أن تدرس الحسابات الختامية للوحدات وفحصها على ضوء التقارير المرفقة من المراقبين الماليين قبل إعداد الحساب الختامي للدولة .

٣- **وزارة التخطيط** : تقوم وزارة التخطيـط بمراقبـة تنفيـذ الميزانية عن طريق تقارير المتابعة التى ترد إليها من مكاتب التخطيط والمتابعة الموجودة بالوزارات والمصالح والمؤسسات المختلفة [١]

وتقوم وزارة التخطيط بدراسة تقارير المتابعـة الدوريـة أولا بأول للوقوف على سير خطوات التنفيذ والصعوبات التى تواجه التنفيـذ ومحاولة ايجاد الحلول الملائمة لها حتى يتم تحقيق أهداف الخطة . كمـا أن هذه المراقبة تفيد ولا شك فى دراسة وتقييم البرامج والمشـروعات المقترحة للخطط التالية على أساس أكثر واقعية

---

(١) متضمنة ما تم تنفيذه خلال الفترة المشار إليها فى التقرير والمشاكل والعقبـات التـى اعترضت أو تعترض مراحل التنفيذ مثل عدم الانتهاء من مبانى المصانع أو ارتفاع الأسعار المالية للخامات والعدد والآلات اللازمة للمشروع أو تأخر وصولها أو تأخر صـدور أذون الاستيراد أو عدم توافر الفنيين اللازمين لإدارة المشروع ....الخ .

٤- الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة : يتولى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة دراسة الباب الأول (الأجور والمرتبات) فى مشـــروع الميزانية المقترحة فى الوحدات الحكومية المختلفة قبل أن تقــوم وزارة المالية بإعداد مشروع ميزانية الدولـــة . ولا تقتصـــر مهمـــة الجـــهاز المركزى للتنظيم والإدارة على المشاركة فى تحضير الميزانية بل تمتـد لتشمل الرقابة على تنفيذ الباب الأول من الميزانية . حيث يقوم بالتفتيش على الوحدات الحكومية للتأكد من سلامة الإجراءات المالية والإداريـــة الخاصة بشئون العاملين ومطابقتها للوائح والقوانين السارية والكشـــف عن المخالفات المالية والإدارية والتحقيق فيها (١) .

المطلب الثانى

الرقابة الخارجية

يتولى الرقابة الخارجية فى جمهورية مصـــر العربيـــة هيئـــة متخصصة ومستقلة عن الســـلطة التنفيذيـــة هـــى الجـــهاز المركـــزى للمحاسبات، ومجلس الشعب بوصفه السلطة التشريعية بالبلاد .

١- **الجهاز المركزى للمحاسبات** : أنشئ الجـــهاز المركـــزى للمحاسبات كهيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية تابعة لرئيس الجمهوريـــة بناء على القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ ، ليحل محل ديوان المحاســـبة والذى سبق أن صدر بإنشائه القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ . ثم عـــدل بصدور القانون رقـــم ٢١ لســـنة ١٩٧٥ ليجعـــل الجـــهاز المركـــزى للمحاسبات كهيئة مستقلة ملحقة بمجلس الشعب مباشـــرة . ثـــم صـــدر القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ ليلغى القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ وما أدخل عليه من تعديلات . ويخضع لرقابة الجهاز المركزى للمحاســـبات جميع الوزارات والمصالح التى يتألف منـــها الجـــهاز الإدارى للدولـــة

---

(١) وإحالتها إلى النيابة الإدارية إذا استدعى الأمر . كذلـــك للجـــهاز المركـــزى للتنظيـــم والإدارة حق اقتراح مشروعات القوانين واللوائح الخاصة بشئون العاملين المالية والإداريـــة ووضع النظم الكفيلة بتفادى عيوب الروتين وتحسين وتنظيم الجهاز الإدارى للدولة .

ووحدات الحكم المحلى والهيئات والمؤسسات العامة والشركات والمنشآت التابعة لها والجمعيات التعاونية والنقابات والاتحادات المهنية والعمالية والاحزاب السياسية والمؤسسات الصحيفة والبنك المركزى وأى جهة أخرى تقوم الدولة باعانتها أو ضمان حد أدنى للربح لها ويتولى الجهاز المركزى للمحاسبات مراقبة الأموال العامة مراقبة فعالة ومتابعة أداء جميع الوحدات التنفيذية لمسئولياتها الإنتاجية سواء فى مجالات الإنتاج أو الخدمات . وبذلك فالجهاز المركزى للمحاسبات يمارس الرقابة المالية بنوعيها الحسابى والتقييمى على عكس ديوان المحاسبة الذى كانت رقابته قاصرة على الرقابة الحسابية فقط .

أما من حيث الرقابة الحسابية فيقوم الجهاز بمراقبة جميع العمليات المالية عن طريق قيامه بالمراجعة والتفتيش على الدفاتر والسجلات المحاسبية وفحص المستندات المؤيدة لها للتأكد من أن جميع التصرفات المالية والقيود المحاسبية قد تمت وفقا للقوانين واللوائح والنظم والتعليمات الخاصة بذلك . فعلى الجهاز أن يتحقق من أن ما تم المطالبة به من إيرادات هو كل ما يستحق بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها ، وأنه لم يسمح بإعفاء من ضريبة أو رسم أو ثمن علم إلا بنص القانون وتصديق السلطة المختصة ، وأن الموظفين المختصين لم يدخروا وسعا فى تحصيل المتأخرات وأن ما تم تحصيله قد ورد فعلا إلى الخزائن العامة وقيد بالحسابات الصحيحة . وأن المبالغ المنصرفة على كل بند من بنود الميزانية مقابلة للأرقام الواردة بالمستندات ، وأن الصرف قد تم فى الغرض المخصص له ودون تجاوز ، وأن إجراءات الصرف صحيحة ومستوفاة ومصدق عليها من الجهات المختصة ، وقد خصمت من الباب والبند الصحيح وقيدت فى الدفاتر والسجلات بطريقة نظامية وفقا للوائح والتعليمات

كذلك يقوم الجهاز بالتأكد من صحة التعيينات والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال والمرتبات الإضافية ومطابقة كافة القرارات الخاصة بشئون العاملين لاعتمادات الميزانية واللوائح

والقرارات المنظمة لها . وللجهاز المركزى للمحاسبات سلطة التفتيش على المخازن وفحص دفاترها وسجلاتها ودوراتها المستندية ، وفحص مستندات الشراء والتوريد والصرف ودراسة أسباب ما يتلف أو يتكدس فى المخازن . وهو فى كل ذلك يهدف إلى كشف حوادث الاختلاس والإهمال والمخالفات المالية وبحث بواعثها وأنظمة العمل التى أدت إلى حدوثها واقتراح وسائل علاجها

وفيما يتعلق بوحدات القطاع العام فإنه يضاف إلى اختصاصات الجهاز المركزى للمحاسبات مهمة التعرف على حقيقة المركز المالى لكل منها والتحقق من تقويم الأصول وفقا للمبادئ المحاسبية السليمة . ثم دراسة تقارير مراقبى الحسابات وإبداء الملاحظات بشأنها . فإذا كان للشركة جمعية عمومية فإن على الجهاز المركزى للمحاسبات إرسال تقريره وملاحظاته قبل انعقادها بثلاثين يوما على الأقل ، ويجب على مجلس إدارة الشركة عرض ملاحظات الجهاز على الجمعية العمومية للشركة عند انعقادها

وأما من حيث الرقابة التقييمية فيمارس الجهاز المركزى للمحاسبات اختصاصاته عن طريق متابعة تنفيذ الخطط والبرامج الخاصة بالاستثمار والإنتاج والتصدير والعمالة والاستهلاك والكفاءة الإنتاجية ، وتخفيض تكاليف الإنشاء والإنتاج وذلك للتحقق من مدى تنفيذ أهداف الخطة وتقييم نتائجها . وهو فى سبيل الوفاء بهذه المسئوليات عليه أن يقوم بالتفتيش وإجراء المعاينة على ما تم تنفيذه من أعمال ومشروعات الخطة ومراجعة المعاينة على ما تم تنفيذه من أعمال ومشروعات الخطة ومراجعة السجلات المقرر امساكها للخطة للتأكد من تنفيذها على الوجه المحدد فى الخطة وطبقا للتوقيت الزمنى المحدد لها ، وعليه أن يراجع حسابات التكاليف بالوحدات المختلفة ومقارنتها بالتكاليف المقدرة ومراجعة العائد من الأعمال ومقارنتها بما كان مستهدفا تحقيقه واستنباط معدلات الأداء

ولقد استحدث قانون الجهاز المركزى للمحاسبات إدارتين هما

الإدارة المركزية للمخالفات المالية ، والإدارة المركزية للبحوث والعمليات. وتختص الإدارة الأولى بمتابعة المخالفات المالية التى تكون قد ارتكبت فى أى وحدة من وحدات القطاع العام والتأكد من أن المسئولية عن هذه المخالفات قد حددت وأن الإجراءات القانونية المناسبة قد اتخذت لمحاسبة المسئولين عنها . أما الإدارة المركزية للبحوث والعمليات فمهمتها الأساسية مساعدة الجهاز المركزى للمحاسبات فى ممارسة الرقابة التقييمية عن طريق إجراء البحوث والدراسات لتحديد عناصر تكلفة الإنتاج والإنشاء للمشروعات المختلفة فى كافة القطاعات واستنباط معدلات التكلفة ، وفحص اللوائح الإدارية والمالية للتحقق من مدى كفايتها واقتراح ما تراه كفيلا بتلافى أوجه النقص فيها ، ودراسة واقتراح النظم الكفيلة بقياس استغلال رأس المال القومى .

وعلى الجهاز المركزى للمحاسبات أن يقوم بإعداد تقارير دورية كل ثلاثة شهور وتقارير سنوية عن نتائج أعماله وملاحظاته واقتراحاته ورفعها إلى مجلس الشعب فى خلال شهرين من انتهاء فترة كل تقرير منها. كما يعد الجهاز ملاحظاته عن مراجعة الحسابات والسجلات ونتائج الأعمال وتكلفة الأداء ومعدلاته ويبلغها دوريا إلى الوزراء ومجالس إدارة الهيئات والمؤسسات العامة والشركات والجمعيات كل فيما يخصه . وبذلك تستطيع الوحدة الحكومية المختصة تدارك الموقف وتصحيح الأوضاع وتخفيض التكاليف ومجازاة المسئولين عن المخالفات المالية أو إحالتهم للنيابة الإدارية إذا رأى رئيس الوحدة أو الجهاز المركزى للمحاسبات ضرورة لذلك .

٢- مجلس الشعب : يقوم مجلس الشعب بمراقبة تنفيذ الميزانية عن طريق لجنة الخطة والميزانية التابعة له حيث تتابع التقارير الدورية والسنوية للجهاز المركزى للمحاسبات ثم تعرض ملاحظاتها واقتراحاتها على المجلس . ولأعضاء مجلس الشعب بشروط معينة طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنها . كما أن لهم حق تشكيل لجان تقصى الحقائق لفحص نشاط أى جهاز تنفيذى أو إدارى أو أى

مشروع من المشروعات العامة وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية . وقد تؤدى أعمال هذه اللجان إلى إثارة المسئولية الجنائية أو السياسية . ولأعضاء مجلس الشعب كذلك حق توجيه الاسئلة والاستجوابات وطلبات الإحاطة إلى الوزراء ورؤساء الوحدات الحكومية عن التصرفات والمخالفات المالية التى ارتكبت بوحداتهم [1] . ولما كانت المادة ١١٨ من دستور جمهورية مصر العربية تنص على ضرورة اعتماد مجلس الشعب للحساب الختامى للدولة" ويتم التصويت عليه بابا بابا ويصدر بقانون " فإن هذه المادة تقرر حقا ثابتا لمجلس الشعب فى ممارسة الرقابة المالية اللاحقة . ويتخذ مجلس الشعب من تقرير الجهاز المركزى للمحاسبات عن الحساب الختامى للدولة أساسا للمناقشات ومساءلة المختصين . كما أن لمجلس الشعب الحق فى أن يطلب من الجهاز المركزى للمحاسبات فى أى وقت فحص ومراجعة أى حساب أو التفتيش على سير العمل بأى جهة حكومية وتقديم تقرير للمجلس عن ملاحظاته بهذا الخصوص .

---

(١) يختلف السؤال عن الاستجواب فى أن السؤال قد يكون المقصود به الحصول على بيانات معينة أو استجلاء غموض معين أو ما تعتزم الحكومة اتخاذه من إجراءات . بينما يحمل الاستجواب معنى الاتهام والمحاسبة وقد تنتهى مناقشة الاستجواب بطلب سحب الثقة من المقدم إليه الاستجواب . الاستاذ الدكتور / محسن خليل - مرجع سابق - ص ٤٣٧ وما بعدها .

الفصل الرابع

المبادئ الأساسية لإعداد الميزانية

تتفق الكتابات التقليدية فى علم المالية العامة على وضع مجموعة من القواعد الفنية التى تلتزم السلطة التنفيذية باحترامها عند تحضيرها للميزانية العامة للدولة ، وتهدف هذه القواعد فى مجموعها إلى ضمان تيسير الرقابة البرلمانية على السياسة المالية للدولة وضمان تحضير الميزانية بأسلوب اقتصادى مقبول بعيد بقدر الإمكان عن التبذير والإسراف ، ولعله من السهل تفسير الحرص على تحقيق هذين الهدفين، فالحكومة تحصل الأموال وتنفقها لحساب الغير ، ، وهذا فى حد ذاته لا يشجع على تجنب الإسراف ، ومن ثم فإنه يبدو من الضرورى تقييد تحضير الميزانية العامة بمجموعة من القواعد تكفل تسهيل مهمة ممثلى الأمة فى مراقبة التصرفات المالية للحكومة . وبالإضافة إلى ذلك ، فإن الدور الذى تلعبه الميزانية فى توجيه الاقتصاد القومى تجعل الجميع مهتما بحسن توظيف الأموال العامة على نحو يتضمن تنمية الموارد الإنتاجية للمجتمع والحفاظ على التوازن الاقتصادى والاجتماعى داخل الدولة

قد تشكلت هذه القواعد خلال القرن التاسع عشر ، وبدأت لمسات التطور تلحقها مع تزايد تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية بعد الحرب العالمية الأولى ، ثم استمر هذا التطور بعد الحرب العالمية الثانية وظل يتشكل وفق تغير طبيعة تدخل الدولة وأهدافه . وكان لانحسار هذا الدور اثر انتشار اقتصاديات السوق عقب سقوط التوجه الاشتراكى فى ١٩٨٩ أثر ملموس

وسنستعرضها فيما يلى فى مبحثين مستقلين ، ندرس فى أولهما بإيجاز مضمون تلك المبادئ ،ونعرض فى ثانيهما بالتفصيل تطور كل مبدأ منها على حدة .

المبحث الأول

المبادئ الفنية لميزانية الدولة

تتمثل هذه القواعد في مبادىء خمسة هي: وحدة الموازنة، سنوية الموازنة، شمول أو عمومية الموازنة، عدم تخصيص الايرادات، توازن الموازنة.

وسوف نستعرض فيما يلي كل قاعدة لإيضاح جوهرها:

المطلب الأول

وحدة الميزانية unité du budget

تستوجب قاعدة وحدة الموازنة أن تدرج كافة الإيرادات والنفقات العامة في وثيقة واحدة بحيث يسهل عرض الموازنة في أبسط صورة ممكنة كي يتسنى لمن يريد الاطلاع على المركز المالي للدولة أن يعرف لأول وهلة وبمجرد النظر للموازنة مدى توازنها

ويتحلل مبدأ الوحدة في تصورنا إلى العناصر الثلاثة الآتية.

(١) وجوب عرض النفقات والإيرادات العامة في وثيقة واحدة. أي أنه يمتنع على المرافق العامة أعداد موازنات مستقلة، إنما ينبغي أن تكون الموازنة شاملة ومتعلقة بكل مرافق الدولة حتى يمكن التعرف على الموقف الإجمالي للمرافق الحكومية.

(٢) وجوب عرض أرقام الموازنة بصورة واضحة ومفصلة بحيث يتيسر للمطلع

عليها التعرف على الموقف المالي لمختلف المرافق العامة، وعلى كيفية توزيع الحكومة للموارد العامة على مختلف الخدمات العامة.

(٣) وجوب عرض الموازنة بصورة متناسقة بحيث يكفي القيام بعملية جمع واحدة لمعرفة إجمالي النفقات العامة، وبعملية مماثلة لتحديد إجمالي الأيرادات العامة ثم طرح ناتج أحدهما من الآخر للوقوف على حقيقة المركز المالي للحكومة وتحديد مدى توازنه.

فالهدف الرئيسي من تقرير قاعدة وحدة الموازنة يتمثل إذن في منع تشتت العمليات المالية الواردة في الموازنة في عدة وثائق، ذلك أنه من المؤكد أن الوقوف على حقيقة المركز المالي للدولة يصبح أمراً عسيراً متى تم توزيع مشتملات الموازنة على وثائق متعددة أو موازنات مختلفة متداخلة في بعض أجزائها[١]، إذ لا يمكن في مثل هذه الحالة الحصول على مجموع النفقات ومجموع الإيرادات بجمع أرقام الموازنات المستقلة[٢].

---

(١) انظر في شرح ذلك Louis Trotobas المرجع السابق ص ١١٨

(٢) لتوضيح ذلك يمكننا أن نعرض المثال الآتي: لنفرض أن ميزانية الدولة تحترم مبدأ الوحدة وأن نفقاتها وإيراداتها تعرض على النحو الآتي:

الميزانية الموحدة

	النفقات	الإيرادات
وزارة الداخلية	١٠ مليون جنيه	٢مليون جنيه
وزارة الصناعة	١٥ مليون جنيه	٢٨ مليون جنيه
مرفق النقل العام	٣٠ مليون جنيه	١٥ مليون جنيه
مصالح أخرى	٢٠ مليون جنيه	٣٠ مليون جنيه
المجموع	٧٥ ملليون نيه	٧٥ مليون جنيه

من الواضح في هذا المثال أن مرفق النقل العام يحقق عجزاً (١٥ مليوناً من الجنيهات (٣٠ - ١٥ = ١٥)، وأن هذا العجز تم طيته مباشرة في الميزانية الموحدة عن طريق إعانة مقدمة =

وبالاضافة إلى ذلك فإن تفريغ الإيرادات والنفقات العامة في موازنات متعددة يسبب عادة إضطراباً كبيراً في تحليل الاتجاهات الاقتصادية والمالية للحكومة، إذ تتداخل الموازنات الجانبية في الموازنة الأساسية للدولة خلال تسوية العجز من تلك الموازنة الأساسية أو إضافة الفائض المتحقق لها، كما أنه من المتصور أن تتحايل الحكومة على إخفاء العجز في الموازنة الأساسية عن

= من الدولة فإذا فرضنا أن الحكومة قررت التخلي عن مبدأ وحدة الميزانية ووضعت ميزانية خاصة للمرفق المذكور، فإن الوضع سيتغير على النحو الآتي :

الميزانية الموحدة

	النفقات	الإيرادات
وزارة الداخلية	١٠ مليون جنيه	٢ مليون جنيه
وزارة الصناعة	١٥ مليون جنيه	٢٨ مليون جنيه
مصالح أخرى	٢٠ مليون جنيه	٣٠ مليون جنيه
إعانة لمرفق النقل العام	١٥ مليون جنيه	
	٦٠ مليون جنيه	٦٠ مليون جنيه

ميزانية مرفق النقل العام

	النفقات		الإيرادات
مرتبات	١٠ مليون جنيه	رسوم	١٥ مليون جنيه
نفقات أخرى	٢٠ مليون جنيه	إعانة حكومية	١٥ مليون جنيه
	٣٠ مليون جنيه		٣٠ مليون جنيه

ومن الواضح أننا إذا جمعنا أرقام النفقات والإيرادات في الميزانيتين فإن كلا منهما سيعادل ٦٠ + ٣٠ = ٩٠ مليون جنيه، وهذا ما يخالف الحقيقة تماماً إذ لم تزد النفقات أو الإيرادات الكلية الحقيقية، وإنما زاد المجموع ظاهرياً بسبب الإعانة التي يمنحها الدولة للمرفق المذكور، تلك الإعانة التي يجنبنا مبدأ وحدة الميزانية ذكرها بشكل مستقل من الناحية المحاسبية

طريق نقل جانب من نفقاتها الكبيرة إلى موازنـات خاصة وهكـذا تتمكن من تحقيق التوازن الظاهري للميزانية الأساسية التي تلقى عادة اهتمام نواب الأمة.

لكـل هـذه لأسباب والاعتبارات، يهتم الفكـر التقليدي بـالتركيـز على ضرورة احترام مبدأ وحدة الموازنـة، بـاعتباره يمثـل الضمان الأسـاسي لعرض الموازنـة على نحو مبسـط وواضح يمكن معه مراقبة الحكومة ومناقشتها بثقة في مشروع الميزانية عند تقديمه لممثلي الأمة.

المطلب الثاني:

سنوية الميزانية Annualité du budget

يتم إعداد المـوازنـة لمدة سنة بصفة عامة إذ جرت العادة على اعتبار هذه المدة نموذجية لتقدير نفقات وإيرادات الدولة والدلالـة عـلى ذلك فـإن علينا أن نتصور المصاعب التي قد تنجم عن اعداد الموازنـة لفترة أطول أو أقل من العام.

ففي حالة اختيار مدة أطول (سنتين عـلى سبيل المثـال)، فإن ميعـاد تنفيذ الموازنـة سيـدو بعيداً عن ميعـاد تحضيرهـا مما يجعـل عملية تقـدير النفقـات والإيرادات شاقة وبعيدة عن الدقة المطلـوبة، فتقدير النفقات سيكون صعباً نظراً لاحتمال تغير الأسعار والأجور بصـورة محسوبـة خلال فترة تنفيذ الموازنـة، وبالمثل فإن تقدير الإيرادات لن يكون أقل صعوبة نظراً لاحتمال تغير العوامـل الاقتصـاديـة التي تؤثـر في الـدخـل القـومي، ومن ثم في حصيلة الضـرائب والإيرادات بصورة عامة. فالتنبؤ بتطور هذه العوامل في المستقبل القريب يكون عادة ميسـوراً وذلك بالاستعانة بدراسة اتجاهاتها في الماضي، ولكنه يصبح شاقاً متى بعـد المستقبل المـراد كشف خبايـاه، وإذا كان من السـهـل تقـديـر بعض الظواهر بدقة مثل تلك التي تخضع للاشراف الحكومي، فإن الأمور تبدو أكثـر

تعقيداً بالنسبة لبعضها الآخر وخاصة تلك التي تفلت تماماً من هيمنة السلطات الوطنية وتخضع للمؤثرات الاقتصادية العالمية[1] لذا فإنه يبدو من الأفضل ألا تزيد مدة الموازنة عن سنة حتى يمكن أحكام التقديرات الواردة بها.

أما في حالة اختيار مدة تقل عن العام (ستة أشهر مثلاً) فإن إعداد الموازنة ينذر بإثارة العديد من المشاكل، فمن جهة ستحتاج الإدارة القائمة بأعدادها لتكرار المجهود الذي يتطلبه هذا الاعداد في فترات قصيرة ومتلاحقة، وهذا ليس بالأمر اليسير ولعلنا في غنى عن تنبيه القارىء إلى ضخامة العبء الإداري والاقتصادي الذي تعنيه عملية إعداد موازنة عامة للدولة، ومن جهة أخرى فإن أي مدة تقل عن العام لا يمكن أن تشمل جميع فصول السنة التي تتغير فيها ظروف انفاقها، ومن ثم فإنها لا تصلح مقياساً طيباً للحكم على سلامة إعداد الموازنة ومدى توازنها أو للمقارنة بين كل موازنة وأخرى، فاعداد الموازنة لمدة تقل عن السنة يؤدي إلى اهمال ظاهرة موسمية بعض الإيرادات والنفقات العامة مما يهدد باعداد ميزانيات لا تعبر عن حقيقة الوضع الاقتصادي الإجمالي في الدولة. فإذا تصورنا على سبيل المثال أن النفقات تتركز في أشهر الشتاء باعتبارها أكثر فترات العام نشاطاً، وأن الإيرادات تتركز في أشهر الصيف باعتبارها فترة تحصيل الضرائب الأساسية في الدولة، فإن أي موازنة تعد لمدة ستة أشهر لا يمكن موازنة نفقاتها بإيراداتها إذ ستبدو تارة محققة لفائض في الإيرادات وتارة لعجز فيها[2].

---

(١) تزداد اهمية هذه المؤثرات بشكل خاص في حالة الاقتصاديات المتخلفة التي تتخصص في إنتاج المواد الأولية إذ تصبح الحياة الاقتصادية كلها محكومة بسعر هذه المواد في السوق العالمي، ومن ثم فإن تقدير الإيرادات في المدى الطويل قد يبدو عشوائياً ويندر أن يحالفه التوفيق. انظر الدكتور رياض الشيخ ـ المالية العامة في الرأسمالية والإشتراكية ـ دار النهضة العربية ١٩٦٦ ص ٢٠٢

(٢) تأخذ ظاهرة الموسمية أهمية خاصة في حالة الاقتصاديات المتخلفة الزراعية حيث يرتبط النشاط الاقتصادي بصورة ملحوظة بفترة جمع المحصول الرئيسي وبيعه فيزداد هذا النشاط في تلك الفترة ويهدأ في بقية العالم.

ولكل هذه الاعتبارات فإن الفكر التقليدي يؤكد على ضرورة إحترام مبدأ سنوية الموازنة باعتباره يمثل ضمانة لتحضير الموازنة على ضوء تقديرات محدودة، ومن ثم واقعية النفقات والإيرادات العامة، إلى جانب مراعاته لظاهرة موسمية بعض هذه النفقات والإيرادات وبالإضافة لذلك فإن مبدأ سنوية الموازنة يكفل رقابة البرلمان الدورية والمنتظمة للانفاق الحكومي.

ومن المؤكد أنه كلما قصرت المدة التي يتعين بعدها على السلطة التنفيذية الرجوع إلى ممثلي الأمة للحصول على موافقتهم على نفقات وإيرادات الدولة، كلما زاد سلطان هؤلاء وتمكنوا من بسط رقابتهم الفعالة على أعمال الحكومة[1]

ومن المفيد أن نشير في ختام شرحنا لمبدأ سنوية الموازنة أنه ليس من المحتم أن تتوافق السنة المالية مع السنة الشمسية، والملاحظ بصفة عامة أن بداية ونهاية السنة المالية يختلفان باختلاف التقاليد الإدارية والبرلمانية السائدة في كل دولة على حدة، كما أنهما يتأثران ببعض الظروف الإقتصادية التي تحكم النشاط الاقتصادي في الدولة وعلى سبيل المثال فإن الدول التي يعتمد اقتصادها على إنتاج محصول أساسي تهتم بربط تاريخ بداية السنة المالية بتاريخ بيع المحصول، بحيث تتمكن من بدء تحضير الموازنة بمجرد تمام عمليات بيع وتصدير هذا المحصول، وتقدير حجم الإيرادات العامة على هذا الأساس، فما يهتم به الفكر التقليدي هو أن يحترم مبدأ سنوية الموازنة نظراً للاعتبارات السابق شرحها، ويستوي بعد ذلك أن يتم تحديد تاريخ أو آخر لبداية السنة المالية.

---

(١) M. Duverger المرجع السابق ص ٢٩٤

المطلب الثالث:

عمومية أو شمول الميزانية générealité du budget

هناك صلة وثيقة بين تحصيل الإيرادات العامة وأنفاقها، فتحصيل أي إيراد عام يستلزم إنفاق مبالغ عامة في صورة مرتبات للموظفين القائمين بالتحصيل، وللأجهزة المشرفة على العمليات المحاسبية الخاصة به، وبالمثل فإن القيام بانفاق بعض المبالغ العامة قد يترتب عليه إنتاج إيراد للدولة، فإنشاء دور للتعليم ودفع مرتبات للمدرسين يقابله تحصيل رسوم من طالبي العلم، وبإيجاز فإن معظم المرافق العامة في الدولة تتكون موازناتها من جانب للنفقات، وجانب آخر للإيرادات، وفي هذا ما يدفعنا إلى التساؤل عن كيفية تناولها وعرض موقفها المالي في الموازنة العامة للدولة، هل ينبغي إدراج كافة نفقاتها وإيراداتها بالتفصيل أم أنه يمكن الاكتفاء بتدوين الحساب الصافي لكل مرفق مباشرة؟ أن الأخذ بالحل الأول يعني أتباع مبدأ شمول أو عمومية الموازنة، بينما يعني الأخذ بالحل الثاني أتباع مبدأ الناتج الصافي في تدوين حسابات المرافق العامة.

ومما لا شك فيه أن الأخذ بمبدأ الناتج الصافي يتيح لنا الفرصة لمعرفة موقف كل مرفق من المرافق العامة على حدة بصورة مبسطة وسهلة، إذ يمكن معه بمجرد الاطلاع على الموازنة العامة تحديد ما إذا كان المرفق يمثل مصدراً من مصادر الإيرادات العامة في الدولة أم أنه لا يعدو أن يكون بابا من أبواب الانفاق العام وبالاضافة الى ذلك فإن تطبيق مبدأ الناتج الصافي يجنب الحكومة إدراج الكثير من التفاصيل قليلة الأهمية في الموازنة ويمنع من ثم تضخم حجمها وتعقيد عرضها، وهذه ولا شك مزية كبرى في وقتنا الحاضر الذي تتميز فيه الموازنات العامة للدول بكثرة الأرقام الواردة بها بصورة تعرقل من مراقبة ممثلي الأمة للبيانات الواردة بها نظراً لعدم قدرتهم على الالمام بكل ما بها من تقديرات.

غير أن هذا التصور للأمور يبدو قاصراً في أعين الكثيرين الذين يرون أن الاكتفاء بتدوين صافي حسابات المرافق العامة يفوت عى الرقابة البرلمانية فرصة الاشراف على نفقات كل مصلحة حكومية على حدة والتعرف بدقة على مدى سلامة تصرفات القائمين عليها.

وليس بخفى أن تطبيق مبدأ الناتج الصافي يسمح للحكومة باخفاء بعض النفقات التي تعلم علم اليقين أن البرلمان سيرفض إعتمادها لعدم مراعاتها للقواعد الأساسية للإنفاق العام أو لقلة أهمية الأهداف المراد تحقيقها من وراء أنفاقها[1]. وبالإضافة لذلك فإن تدوين صافي حسابات المرافق العامة يعني أساساً تخصيص إيرادات كل مرفق بداءة لنفقاته وهذا علاوة على ما قد يؤدي إليه من إسراف وتبذير يتضمن إخلالاً بمبدأ عدم تخصيص الإيرادات ـ الذي سنتناوله بالدراسة بعد قليل. ولعل في هذه الاعتبارات ما يفسر تمسك المفكرين التقليديين بقاعدة عمومية الميزانية باعتبارها تمثل الضمانة الأساسية لأحكام الرقابة على الأعمال الحكومية والتعرف بدقة على سلامة ما تتخذه الحكومة من قرارات وهي بصدد أنفاق الموارد العامة للدولة.

المطلب الرابع:

عدم تخصيص الإيرادات Non Specification des Revenus

يتفق المفكرون التقليديون على ضرورة تحصيل كافة الإيرادات العامة لصالح خزانة الدولة ثم الانفاق منها على كافة المرافق العامة دون أدنى

---

(١) يعرض L. Trotobas مثلاً لذلك عندما قامت وزارة البحرية الفرنسية بصنع تمثال معدني لأحد القادة عن طريق استخدام مخلفات بعض المدافع القديمة مما اعتبر مخالفاً لقاعدة العمومية ـ انظر المرجع السابق ص ١٢٢.

تخصيص، وبمعنى آخر فإن مجموع الإيرادات يكون موقوفاً على مجموع النفقات العامة بحيث يحظر على الحكومة تخصيص إيراد ما لنفقة معينة، وعلى ذلك ـ فإنه يمتنع على الحكومة تخصيص حصيلة الضرائب المحصلة من ساكني حي من الأحياء في تحسين الخدمات العامة في هذا الحي، كما يحظر عليها تخصيص إيرادات مرفق من المرافق العامة للانفاق على الخدمات التي يقدمها فحسب فطبقاً لقاعدة عدم تخصيص الإيرادات ينبغي أن تواجه جميع إيرادات الدولة بكافة نفقاتها العامة.

وإذا تأملنا قليلاً في هذا المبدأ فإننا سنجده مطبقاً على مستوى الأسرة، فقبول رب الأسرة لفكرة الزواج وسعيه لتكوين أسرة متآلفة يدفعه إلى تحويل كل إيراداته نحو أشباع حاجات أفراد أسرته دون تمييز، وأي خروج على تلك المبدأ غالباً ما يهدد كيان الأسرة بالتصدع، وبالمثل فإن الخروج على مبدأ عدم تخصيص الإيرادات يهدد التضامن الاجتماعي، وهو الذي يمثل العمود الفقري للسلام الاجتماعي في عصرنا الحاضر، بالتصدع والإنهيار.

وبالإضافة إلى هذا التفسير السياسي لمبدأ عدم تخصيص الإيرادات فإن هناك تفسيراً إقتصادياً يدعمه بقوة، ذلك أن الأخذ بهذا المبدأ يمثل ضمانة لحسن توزيع الموارد العامة دون تبذير أو تقتير على مختلف الحاجات العامة، ولتصور للدلالة على ذلك ما يمكن حدوثه في حالة عدم إحترام هذا المبدأ، فإذا ارتبطت المصروفات المخصصة لخدمات مرفق معين بإيراد محدد وزادت نفقات هذا المرفق عن هذا الإيراد فإنه من الطبيعي أن يتعذر على القائمين على إدارته تقديم الخدمات العامة المنوط بهم تقديمها على وجه مرضي، وبالعكس فإنه إذا زاد الإيراد عن حاجة المرفق فإنه من المتصور أن يدفعهم ذلك إلى التبذير في الانفاق، ومن الواضح أنه يمكننا تلافي هذه المخاطر إذا رفضنا ربط أي إيراد بأية نفقة من النفقات العامة، إذ سيتيسر حينئذ توزيع الموارد العامة على مختلف

مرافق الدولة بما يضمن الاستخدامات المثلى لها[1].

المطلب الخامس

توازن الميزانية Equilibre du budget

كانت الغالبية العظمى من الاقتصاديين التقليديين تعتنق المذهب الحر وتؤمن بضرورة الحد من تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية على النحو الذي ذكرناه في مقدمة هذا المؤلف، كما كانت تؤمن بميل الاقتصاد التلقائي نحو التوازن، فالادخار والاستثمار يميلان دائماً نحو التعادل عن طريق تغيرات في سعر الفائدة، كما أن التوازن الاقتصادي يتحدد دائماً عند مستوى التشغيل الكامل لكل طاقات المجتمع الانتاجية طالما ظلت الدولة حريصة على عدالة التدخل في الميدان الاقتصادي وعلى عدم عرقلة حركة الاقتصاد القومي نحو التوازن، وفي ظل هذه المعتقدات فإن مبدأ توازن الموازنة لا بد وأن يحاط بهالة ضخمة من التقدير باعتباره يمثل إحدى الضمانات الأساسية لحيدة السياسة المالية للدولة، ورغبة الحكومة في عدم التأثير على مجريات الحياة الاقتصادية، هذا وتعتبر الموازنة متوازنة متى تساوت إيراداتها بنفقاتها، ولما كان التوازن الحسابي للموازنة أمراً محتماً، فإن المقصود بتوازنها في هذا المجال هو التوازن الاقتصادي الذي يعرف على النحو التالي : كفاية الإيرادات العادية لمواجهة كافة النفقات الواردة بالموازنة[2]، والمقصود بالإيرادات العادية في هذا الصدد حصيلة الضرائب والرسوم والإيرادات الناتجة عن استغلال ممتلكات الدولة، أما

---

(١) انظر مؤلف : P. Lalumiére; Les finances publiques Col. U - Paris 1973. p. 70.

(٢) ينبغي لاعتبار الميزانية في حالة توازن أن يكون توازنها حقيقياً لا صورياً ومثال التوازن الصوري أن تحذف الحكومة بعض النفقات الواردة في مشروع الميزانية حتى تظهرها متوازنة ثم تعمد خلال السنة المالية إلى طلب فتح اعتمادات إضافية بما يعادل قيمة النفقات السابق حذفها.

إذا تبين أن هذه الحصيلة غير كافية لمواجهة النفقات العامة وأن الدولة مضطرة إلى اللجوء للإقتراض أو للاصدار النقدي لتمويل بعض نفقاتها، فإن الموازنة تعتبر في حالة عجز، وبالعكس فإنه إذا تبين أن الإيرادات العادية تفوق مجموع النفقات الواردة في الموازنة، فإن هذه تعتبر في حالة فائض.

وينتقد الفكر التقليدي حالتي العجز والفائض على حد سواء، وسندرس فيما يلي بشيء من التفصيل تفسير موقفه هذا من خلال تبيان مخاطر كل من عجز الموازنة وفائضها: [١]

(١) مخاطر عجز الميزانية:

تقتضي مواجهة عجز الموازنة اللجوء لحل من اثنين:

أولهما: زيادة حجم الدين العام عن طريق طرح قرض جديد للاكتتاب.

ثانيهما: تمويل الموازنة بالعجز عن طريق الاصدار النقدي، وينتقد المفكرون التقليديون هذين الحلين معاً لما يترتب على الأخذ بهما من إخلال بالتوازن التلقائي للاقتصاد القومي.

(أ) فإذا ما واجهت الحكومة عجز الموازنة عن طريق الاقتراض من الأفراد، فإن ذلك سيؤدي إلى حرمان بعض القطاعات الانتاجية في الاقتصاد القومي من رؤوس الأموال اللازمة لتنميتها، ويرى التقليديون أن زيادة الدين العام تتضمن في حقيقة الأمر خطراً مزدوجاً على سير النشاط الاقتصادي[٢]، فهي من جهة تحرم الصناعة والتجارة من الاستثمارات التي كان يمكن القيام بها

---

(١) من المعتاد عدم اعتبار الميزانية مختلة في هذه الحالة إلا إذا جاوز الفائض حدود الخطأ في تقدير الإيرادات العامة، وعلى هذا فإنه إذا زادت الإيرادات بنسبة بسيطة عن الإيرادات نظراً لتشاؤم الحكومة في تقدير إيراداتها، فإن الميزانية لا تعتبر في حالة خلل.

(٢) انظر Adam Smith: The wealth of nations, vol 2 p.461

في حالة عدم زيادة الدين العام، كما أنها من جهة أخرى تستلزم زيادة الضرائب لدفع فوائد الدين وتسديده فيما بعد، وقد تؤدي زيادة الضرائب إلى هروب رأس المال إلى الخارج أو أحجام الأفراد عن العمل. وبالإضافة إلى ذلك فإن لجوء السلطة التنفيذية للاقتراض من الأفراد يؤدي دائماً إلى اتساع النشاط الحكومي وهذا أمر منتقد بوجه عام عند التقليديين الذين يربطون بين تزايد الإنفاق العام وتبديد الموارد الاقتصادية في أوجه غير مثمرة[1]، فالأجهزة الحكومية تميل عادة للاسراف، ونادراً ما تتبع الأساليب الاقتصادية في ترشيد انفاقها. أخيراً فإن تمويل عجز الموازنة عن طريق القروض العامة يهدد بتحميل بعض الأجيال بأعباء مالية لا شأن لها بها، ولتوضيح ذلك فإنه يكفينا أن نشير إلى أن القرض العام قد يهدف فحسب إلى تمويل نفقات عامة حاضرة لا يفيد منها إلا جيل المواطنين الموجود وقت حدوث الإنفاق دون الجيل التالي له الذي سيتحمل عبء سداد هذا القرض، فاللجوء لتمويل بعض النفقات عن طريق القروض العامة من شأنه إذن الإخلال بتوزيع الأعباء العامة بين مختلف أجيال المواطنين.

(ب) ولمواجهة هذه الانتقادات فقد يقترح البعض تمويل عجز الموازنة عن طريق الإصدار النقدي، إلا أن هذا الحل لا يقل خطورة عن سابقه نظراً لما يثيره من موجات تضخمية في الاقتصاد القومي، ذلك أن استخدام النقود الجديدة التي أصدرتها الحكومة لسد عجز الموازنة يزيد من كمية وسائل الدفع دون أن يساهم في زيادة السلع الاستهلاكية مما يترتب عليه ارتفاع الأسعار وانخفاض قيمة النقود أي تدهور قوتها الشرائية، وتبدو خطورة هذا الأمر بوجه خاص عندما يتراكم عجز الموازنة عاماً بعد عام مما يؤدي إلى زيادة عرض النقود

---

(١) يركز التقليديون بصفة عامة على ضرورة ضغط الإنفاق العام بقدر الإمكان لأنه لا يمثل في نظرهم انفاقاً اقتصادياً سلبياً، ذلك أن نتاجه هزيل، وهم يؤكدون على ضرورة ضغط الإنفاق على محورين أولهما كمي «الإنفاق»، وثانيهما كيفي.

وزيادة عرض النقود وزيادة حدة الموجة التضخمية الناجمة عن ذلك.

ويبدي المفكرون التقليديون تشاؤماً ملحوظاً تجاه وقف هذه الموجة التخضمية إذ أن التضخم الناجم عن عجز الموازنة يميل في تصورهم إلى الازدياد من تلقاء نفسه، ذلك أن ارتفاع الأسعار يؤدي إلى زيادة الانفاق العام ومن ثم إلى زيادة العجز من جديد مما يدفع الحكومة إلى اصدار نقود جديدة لمواجهة هذا العجز، وهذا الاصدار الجديد يؤدي إلى رفع الموجة التضخمية للامام وهكذا يدور الاقتصاد القومي في حلقة مفرغة من الاصدار النقدي وارتفاع الأسعار، وليس من الصعب أن تصور خطورة هذا الوضع على النظامين الاقتصادي والسياسي في الدولة.

وهكذا يخلص التقليديون إلى تبيان مخاطر عجز الموازنة العامة ليتقلوا إلى شرح مساوىء للموازنة التي تحقق فائضاً في الايرادات.

(٢) مخاطر فائض الميزانية

لعل الخطر الأساسي لفائض للموازنة في نظر التقليديين يتمثل فيما يعنيه تحقيق هذا الفائض من تعسف السلطة التنفيذية في استخدام سلطتها في فرض الضرائب. ففائض للموازنة يعني ببساطة أن الدولة تحصل من مواطنيها قدراً من الضرائب يفوق حاجتها أي أنها تحرمهم دون وجه حق من الاستفادة بأموالهم الخاصة، وهذا بغير شك تصرف سيء من جانبها، على أن ما يزيد هذا التصرف سوءاً هو أن الفائض يغري بالتوسع مستقبلاً في النفقات العامة، إذ أن تحقيق فائض في سنة من السنوات يشجع كلا من البرلمان والحكومة على زيادة الانفاق العام في السنة المقبلة في أوجه إنفاق جديدة قد لا تكون ضرورية أو أساسية مما يعني التبذير في إستخدام موارد الدولة، ثم لا تلبث هذه النفقات الجديدة أن تصبح أعباء دائمة في المستقبل ويصبح من العسير التخلص منها، وهكذا فإن الفائض المؤقت قد يترتب عليه توليد عجز دائم وضار في المستقبل.

وبالاضافة لهذه الاعتبارات فإن تحقيق فائض في الموازنة يعني أيضاً حبس جزء من الدخل القومي عن التداول، ومن ثم حرمان المشروعات الإنتاجية من رؤوس الأموال اللازمة لتنمية النشاط الاقتصادي، علاوة على تجميد جزء من القوة الشرائية مما سيترتب عليه إنخفاض الطلب الكلي، وظهور بوادر أزمة انكماشية في الاقتصاد القومي إذ يستتبع هذا الانخفاض انكماش في حجم الانتاج، الأمر الذي سينعكس على سوق العمالة في صورة عدد العاطلين، ومن ثم تناقص الدخول الموزعة، وهكذا ندور في حلقة مفرغة من تناقص الدخل القومي والبطالة وانكماش حجم الانتاج كل هذا يدفع بالتقليديين إلى نبذ فكرة تحقيق فائض في الموازنة وتفضيل الحد من الضرائب العامة لتلافي هذا الفائض وإتاحة الفرصة للمواطنين للاستفادة من دخولهم بصورة أفضل.

وينتهي على هذا النحو إلى التأكيد على ضرورة احترام مبدأ توازن الموازنة باعتباره الوسيلة لتحقيق التوازن الاقتصادي القومي، ومن المفيد أن نشير في ختام دراستنا لهذا المبدأ إلى أن قاعدة توازن الموازنة تعتبر امتداداً طبيعياً لقاعدة سنوية الموازنة ذلك أن التجاء الدولة إلى الإيرادات غير العادية - مثل القروض العامة - لمواجهة النفقات العامة في سنه معينة يعني تحميل الموازنات التالية بجزء من أعباء هذه النفقات. وذلك في صورة دفع فوائد الدين أو رد الدين ذاته، وهذا ما يتعارض صراحة مع التطبيق الدقيق لقاعدة سنوية الموازنة.

والآن-وبعد هذا الشرح الموجز للمبادىء الأساسية لاعداد الموازنة العامة للدولة، فإن لنا أن نتساءل عن مدى تطبيق هذه المبادىء في الآونة الحاضرة؟

المبحث الثاني

انحسار التقيد بتطبيق مبادئ إعداد الميزانية

حتى نهاية الحرب العالمية الأولى كانت القواعد التقليدية لتحضير الموازنة ملزمة بوجه عام، وكان من النادر أن يشكك أحد في صلاحيتها وسلامتها، إذ كان الجميع يرى في تطبيقها الضمانة المثلى لتحضير الموازنة بأسلوب منطقي يسهل معه فهمها ومراقبة السلطة التنفيذية من خلالها

غير أن الأمور لم تلبث أن تطورت في بداية الثلاثينيات وبعد أزمة الكساد الكبير حين بدأت بعض الدول تتجه إلى الخروج عن هذه القواعد. وما أن انتهت الحرب العالمية الثانية وبدأت الحكومات في تعمير ما دمرته الحرب حتى ثار التساؤل حول جدوى التمسك بهده القواعد، فقد كانت الظواهر الاقتصادية الجديدة جد مختلفة عن تلك التي تقررت تلك القواعد في ظلها ويمكننا في هذا الخصوص التركيز على ظاهرتين أساسيتين:

أما الأولى فتتمثل في تزايد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بهدف دفع الاقتصاد القومي نحو التوازن ومن أجل تحقيق الرفاهية العامة، والمعروف أن القواعد التقليدية لتحضير الموازنة تقررت في وقت كانت فكرة الدولة الحارسة هي السائدة فيه ومن ثم كانت وظائف الدولة محدودة مما يسهل معه تنظيم معاملاتها المالية على أساس قواعد محددة وجامدة. أما وقد اتسع مجال تدخل الدولة في الشئون العامة فإنه من الطبيعي أن يثير التمسك بهذه القواعد العديد من المشاكل الفنية التي قد تهدد بعرقلة العمل الحكومي وبحرمانه من المرونة اللازمة لنجاحه.

أما الظاهرة الثانية ـ وهي مرتبطة بصورة وثيقة بالسابقة ـ فتتمثل في تزايد أهمية الموازنة العامة للدولة وتعاظم تأثيرها على النشاط الاقتصادي مما يحتم تحضيرها بحيث يلائم المعطيات الخاصة بالإقتصاديات الحديثة وبالظروف التي يتميز بها كل إقتصاد على حدة فمن الصعوبة الآن أن ننظر للموازنة نظرة مستقلة عن الظروف الاقتصادية السائدة في الدولة عموماً خاصة وأن الهدف الأساسي الذي أضحى محضري الموازنة يسعون لتحقيقه لم يعد يقتصر على موازنة إيرادات الدولة بنفقاتها وإنما تعدى ذلك ليصبح موازنة الاقتصاد القومي كله. وبالإضافة لذلك، فإن تزايد أهمية الموازنة كان لا بد وأن يدفع بالحكومات إلى تنظيم إنفاقها بأساليب جديدة يتعارض بعضها مع القواعد التقليدية لتحضير الموازنة سواء في كلها أو في بعضها.

ولقد دفع تطور الأوضاع الاقتصادية والمالية على هذا النحو بالعديد من الحكومات إلى تحضير موازناتها على نحو يتنافى والقواعد السابق ذكرها. وقد قوبل ذلك الاتجاه بمقاومة شديدة في بادىء الأمر من جانب بعض المفكرين الذين ظلوا يؤكدون على ضرورة إحترام القواعد التقليدية حتى تحتفظ الموازنة بعرضها المبسط والسهل، ومن ثم يمكن لممثلي الأمة فهمها ومناقشة الحكومة في بنودها المختلفة. والواقع أن مطلب كهذا لا يبدو لنا ـ حتى ولو ثبتت صحته ـ كافياً لإلزام الحكومة باتباع تلك القواعد الجامدة. ولنا بطبيعة الحال أن نتساءل عن عدد أعضاء المجالس النيابية القادرين حقيقة على تفهم الأمور الاقتصادية وإدراكها بصورة تتيح لهم مراقبة السياسة الإقتصادية للحكومة من خلال الموازنة، ثم هل سيعجز هؤلاء الأعضاء عن ممارسة تلك الرقابة لو لم تتبع الحكومة تلك القواعد وتحترمها بدقة؟!

لقد أضحت موازنات الدول بالغة التعقيد في عصرنا هذا وأنه لمن المشكوك فيه أن يتمكن أعضاء المجالس النيابية من فهمها وإستيعابها على نحو

مقبول. وبغير شك فإن القلة القليلة من النواب الذين يتمتعون بدارية واسعة بالشئون الاقتصادية لا يضيرها في شيء أن تخرج الحكومة عن هذه القواعد متى كانت تهدف من وراء ذلك تحقيق المصلحة العامة.

ولعل أفضل السبل لمراقبة السياسة المالية للسلطة التنفيذية يتمثل في نظرنا في إلزام الحكومة بإعلان خطة عملها بالتفصيل في مقدمة الموازنة بحيث يتعرف ممثلي الأمة على أهدافها من خلال هذه الخطة ويتمكنوا بذلك من مناقشة هذه الأهداف ومتابعة تنفيذ الحكومة لها، أما التمسك بضرورة إحترام القواعد التقليدية لمجرد تيسير رقابة البرلمان للموازنة فإنه يبدو لنا نوع من العبث.

وهكذا، فإن الاعتبار السياسي الذي لعب دوراً كبيراً في نشأة هذه القواعد التقليدية يبدو الآن غير ذي قيمة. ويبقى لنا أن نناقش الاعتبارات الفنية الكامنة وراء الخروج على هذه القواعد حتى نتبين علة إهمال الحكومات لها في الآونة الحاضرة. وهذا ما سنتبينه من دراسة كل قاعدة على حدة في المطالب الخمس الآتية التي نخصص أولها لدراسة مبدأ وحدة الموازنة وثانيها لدراسة مبدأ سنوية الموازنة وثالثها لمبدأ شمول وعمومية الموازنة ورابعها لمبدأ عدم تخصيص الإيرادات في الموازنة وخامسها لمبدأ توازن الموازنة.

المطلب الأول

مبدأ وحدة الميزانية

كانت قاعدة وحدة الموازنة تعتبر من أكثر قواعد التحضير أهمية على الإطلاق في المالية العامة التقليدية وقد ظلت مطبقة باحترام كامل حتى نشوب الحرب العالمية الأولى حين تبين للدول المتحاربة ضرورة عمل موازنة غير عادية ـ مستقلة عن الموازنة العامة ـ بغرض تمويل العمليات الحربية والنفقات

غير العادية بوجه عام. ثم لم تلبث السلطات العامة بعد ذلك أن تخلت تدريجياً عن تطبيق قاعدة الوحدة حين زاد تدخلها في الحياة الاقتصادية وبدأت تأخذ على عاتقها إدارة بعض المرافق التجارية والصناعية التي يستحسن عدم إدراج موازناتها ضمن الموازنة العامة للدولة حفاظاً على استقلالها وتمكيناً لها من اتباع قواعد إدارية خاصة بعيدة عن الروتين الحكومي.

وسنستعرض فيما يلي مختلف الاستثناءات التي ترد الآن على مبدأ الوحدة التي يمكن حصرها فيما يأتي:

١ ـ الموازنات غير العادية.

٢ ـ الموازنات الملحقة

٣ ـ الموازنات المستقلة

٤ ـ الموازنات الخاصة على الخزانة

أولا – الميزانيات غير العادية : budgets extraordinaires

تستند فكرة الموازنات غير العادية على التقسيم الجاري للنفقات العامة إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية. فالنفقات الأولى هي تلك التي تتكرر سنوياً وبانتظام مثل نفقات الإدارة وتكاليف تسيير المرافق العامة ومصروفات التأمين الاجتماعي. أما النفقات غير العادية فهي غير دورية ولا تظهر بانتظام في موازنة الدولة ومثالها نفقات الحرب ونفقات إقامة المشروعات الاستثمارية الكبرى. فتأسيساً على هذا التقسيم يمكن اعتبار الموازنة العامة للدولة هي ميزانية النفقات غير العادية فيستحسن عدم إدراجها في تلك الموازنة وعمل موازنة استثنائية لها يوضح فيها نوعية الإيرادات غير العادية المخصصة لتغطيتها والتي تتمثل عادة في قروض عامة تصدرها الدولة.

ومن الدول التي أخذت بنظام الموازنات غير العادية فرنسا، إذ أنشأت

موازنة غير عادية لتمويل خطوط السكك الحديدة (١٨٧٨ - ١٨٩٠) وموازنة استثنائية لتمويل النفقات الحربية في الحرب العالمية الأولى، كما أخذت مصر بنفس النظام في الأعوام التالية لثورة يوليو سنة ١٩٥٢ إذ كانت مشروعات تنمية الإنتاج القومي تدرج في موازنة استثنائية مستقلة عن الموازنة العامة للدولة(١).

غير أن أهمية الاستثناء بدأت في التضاؤل في الآونة الأخيرة نظراً لتراجع العديد من الدول عن تمويل النفقات غير العادية بواسطة موازنات استثنائية. والواقع أن التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية. ، وهي تمثل أساس فكرة الموازنات غير العادية على نحو ما ذكرنا - لا تبدو منطقية في ظل التدخل المتزايد من جانب الدولة في الحياة الاقتصادية من جهة، وتقارب معظم النفقات المعتبرة غير عادية من النفقات العادية من جهة أخرى.

فإقامة المشروعات الاستثمارية الهامة التي كانت معتبرة من قبيل النفقات غير العادية أصبحت الآن، وبعد تدخل الدولة المتزايد في الحياة الاقتصادية تمثل بنوداً عادية من بند الإنفاق العام وتظهر بصورة منتظمة في موازنات الدول المختلفة. ومن النادر الآن أن تخلو إحدى الموازنات العادية من بعض المشروعات الاستثمارية الهامة وأن اختلفت نوعية هذه المشروعات من ميزانية لأخرى. فالدولة تركز تارة على مشروعات الطاقة تارة وأخرى على مشروعات التصنيع الثقيل، وتارة ثالثة على إقامة الطرق والكباري. إلا أن المؤكد أن الاستثمارات العامة التي تحويها الموازنة لا تتلاشى أو تنعدم من موازنة لأخرى.

وبالإضافة إلى ذلك فإن معظم النفقات التي كانت تعتبر غير عادية في

---

(١) عرفت مصر الميزانيات غير العادية قبل ذلك في الأعوام من ١٨٨٠ إلى ١٩١٣ ثم تخلت عنها قبل الحرب العالمية الأولى انظر في تفصيل ذلك الدكتور زكي عبد المتعال - أصول علم المالية العامة - ١٩٤١ ص ١٠١ - ١٠٢

الماضي أصبحت الآن قريبة جداً من النفقات العادية نظراً لتكرار ورودها في الموازنات العامة للدول. ومثال ذلك النفقات الحربية. فهذه النفقات تعتبر الآن من النفقات العادية فهي تتزايد باستمرار حتى في غير أوقات الحروب.

ومراعاة لهذا التطور الذي طرأ على تقسيم النفقات إلى عادية وغير عادية فإن البعض يقترح معياراً آخر للتمييز بين الموازنات العادية وغير العادية. فالموازنات العادية تخصص للنفقات التي تنقضي منفعتها بمجرد تنفيذها ومثال ذلك نفقات إدارة وتسيير المرافق العامة أما الموازنات غير العادية فتخصص للنفقات التي ينتج عنها آثار تتميز باستمرارها فترة من الزمن ومثالها النفقات الاستثمارية[1]. وقد يبدو هذا التقسيم منطقياً ذلك أن الموازنات غير العادية تمول عادة من القروض ولما كانت هذه القروض تمتص جزءاً من مدخرات الأفراد فإنه يتعين على الحكومة تخصيصها للاستثمار. وبالإضافة لذلك فإن هذه النفقات عادة ما تمتد مزاياها للأجيال المقبلة مما يبرر تمويلها عن طريق القروض العامة ومن ثم تحميل هذه الأجيال نصيباً في سداد تكلفتها.

وبالرغم من دقة الاعتبارات سالفة الذكر إلا أنها لا تكفي في تصورنا لتبرير تخصيص موازنات مستقلة وغير عادية لمجرد تمويل الانفاق الاستثماري للحكومة خاصة وأنه يمكن الاعتماد على تقسيم النفقات العامة في الموازنة إلى نفقات تسييرية ونفقات استثمارية لمراعاة هذه الاعتبارات بصورة طيبة[2]. ولعل في هذا ما يفسر الاتجاه المتزايد من جانب الغالبية العظمى من دول العالم إلى الاستغناء عن الموازنات غير العادية والاكتفاء بذكر نفقات المشروعات

---

(١) عرفت فرنسا هذا التميز بعد الحرب العالمية الأولى. فكانت تفرق ن الميزانية التسييرية والميزانية الاستثمارية ـ انظر:

Louis Delbey: Eléments de finances publiques - 1955 pp 36 - 37. -

(٢) انظر في ذلك الدكتور أحمد جامع ـ المرجع السابق ص ٣٢٧ وانظر أيضاً: Maurice Duverger: Institutions financiéres - 1956 p 358.

الاستثمارية الكبرى في قسم خاص من أقسام الموازنة الأساسية مخصص لهذا الغرض.

ثانيا : الميزانيات الملحقة budgets annexes

لقد ارتبط مبدأ الموازنة بسيطرة فكرة الدولة الحارسة التي يغلب الطابع الإداري على كل نفقاتها ويبدو من ثم طبيعياً أن تدرج مصاريفها بأكملها في موازنة واحدة دون تمييز. غير أن المحافظة على هذا المبدأ واحترامه يبدو أمراً بالغ الصعوبة في ظل التدخل المتزايد للدولة في الحياة الاقتصادية وظهور المرافق العامة ذات الطبيعية التجارية والصناعية التي لا تمثل النفقات الإدارية إلا نسبة ضئيلة من نفقاتها الكلية. فقد استتبع هذا التطور ظهور موازنات جانبية وموازية للموازنة العامة للدولة أطلق عليها اصطلاح الميزانيات الملحقة.

ويمكن بيان الهدف من وضع هذه الموازنات في ضرورة التوفيق بين أمرين متعارضين: **أولهما** أن هناك مرافق عامة غير متمتعة بالشخصية المعنوية تقدم خدمات خاصة ذات طبيعية تجارية أو صناعية مما يقتضي معاملتها على نحو خاص حتى تتمكن من إدارة شئونها بأسلوب اقتصادي سليم بعيداً عن تعقيدات الروتين الحكومي. **ثانيهما**: إن هذه المرافق منوط بها أيضاً القيام بأعمال إدارية ومن ثم يجب أن تظهر نفقاتها وإيراداتها في الموازنة العامة للدولة خاصة وأن الدولة ملتزمة بسد أي عجز يظهر في نفقات هذه المرافق وإيرادتها.

فالحل الأمثل للتوفيق بين الرغبة في منح هذه المرافق بعض الاستقلال المالي والمحافظة في ذات الوقت على تبعيتها للموازنة العامة للدولة يتمثل في عمل موازنة على حدة لكل مرفق منها وإلحاقها بموازنة الدولة.

ومن الواضح أن هذا الحل يضمن حقيقة للمرفق العام قدراً لا بأس به من الاستقلال المالي والإداري، إذ أنه يتيح له وضع خطة عمل لعدة سنوات تالية، وتكوين مال احتياطي مستقل شأنه في ذلك شأن المشروعات الخاصة، بالإضافة الى تمكنه من عقد قروض لزيادة حجم استثماراته وتجديد أدواته الإنتاجية والسماح له بتحديد تكاليف إنتاجه وثمن بيع الخدمات والسلع التي ينتجها، ويطلق على موازنة هذه المرافق اسم الموازنة الصناعية[1]. وبإيجاز شديد فإن هذا النظام المرن يسمح للمرفق بتطبيق أساليب الإدارة الحديثة وتنظيم نشاطه الاقتصادي على أسس سليمة، وهذه أمور لا يتصور إمكانية تحقيقها في نطاق القواعد الجامدة التي تميز المعاملات المالية المعتادة للجهاز الحكومي.

وعلى نقيض ذلك فإن هذا الحل لا يبدو لنا متفقاً مع جوهر مبدأ وحدة الموازنة فهو وإن كان يعني باحترام هذا المبدأ من الناحية الشكلية إلا أنه يفرغه تماماً من مضمونه. فأية قيمة في تقديم الموازنة وملحقاتها في وثيقة واحدة طالما أن هذه الملحقات مستقلة تماماً من الناحية المحاسبية عن الموازنة الأساسية للدولة من الواضح أن الاعتبارات الفنية التي تدعم الأخذ بمبدأ الوحدة تهمل كلية في حالة إقرار فكرة الموازنات الملحقة ولعل الاعتبار الوحيد المراعي في هذا الخصوص هو الاعتبار السياسي والمتمثل في وجوب عرض هذه الموازنات على البرلمان، ولولا مقاومة المجالس النيابية الشديدة لهذه الموازنات في بداية

---

(١) جرت العادة في فرنسا على تقسيم الميزانية الملحقة بوجه عام على الأساس الآتي:

١ - باب للنفقات والإيرادات العادية أي التسييرية ويشمل كافة النفقات أو الإيرادات المتوقع إنفاقها أو تحصيلها نتيجة تيسير المرفق. ويطالب المرفق بمحاولة موازنة هذا الباب بصورة ذاتية ودون التطلع إلى الإعانات الحكومية.

٢ - باب للنفقات الاستثمارية ويشمل النفقات اللازمة لمشروعات تجديد وتحسين الخدمات التي يقدمها المرفق. ويتم تمويل هذه النفقات من القروض المقدمة من الدولة ومن فائض الباب الأوول قذا تمكن المرفق من تحقيق فائض به.

الأمر لكان هذا الاعتبار قد أهمل هو الآخر ولكانت الموازنات الملحقة قد استقلت تماماً عن موازنة الدولة[1].

وفي الواقع فإنه يمكن التوفيق بصورة جادة بين مقتضيات قاعدة وحدة الموازنة والرغبة في إظهار موازنات بعض المرافق العامة على نحو مستقل وذلك بأن تستمر موازنة الدولة في تبيان جميع نفقات هذه المرافق وإيراداتها على أن تلحق بها ميزانية اقتصادية لكل مرفق على حدة تجمع فيها كافة النفقات والإيرادات المتعلقة به والواردة في أبواب الموازنة المختلفة وبهذا يمكن معرفة المركز المالي للمشروع والحكم على كفاءة إدارته دون المساس بمبدأ وحدة الموازنة [2] إلا أن تناقص الاهتمام بمبدأ الوحدة ذاته يدفع الحكومات إلى الاستمرار في إعداد موازنات هذه المرافق بصورة مستقلة والاكتفاء بالحاقها بموازنة الدولة. وبالإضافة لذلك فإن الإدارات القائمة على هذه المرافق تحرص بدورها على فصل عملياتها المالية عن الموازنة الأساسية للدولة حتى تحتفظ لنفسها بقدر كبير من المرونة وحتى لا تتأثر بما يطرأ على هذه الموازنة من تطورات وقيود. بل أن بعض هذه الإدارات تسعى أحياناً إلى الانفصال تماماً عن موازنة الدولة حتى تضمن لنفسها المزيد من الحرية في إدارة المشروعات التي تشرف عليها. وهذا ما يتحقق لها أحياناً من خلال ما يسمى بالموازنات المستقلة

---

(١) نذكر في هذا الخصوص موقف البرلمان الفرنسي بعد الحرب العالمية الثانية حين مارس نوابه ضغوط شديدة على الحكومة حتى تقلع عن تشتيت الميزانية في وثائق متعددة ـ معظمها ملحق بالميزانية الأساسية للدولة ـ وتعود إلى احترام مبدأ وحدة الميزانية الذي كانت قد تخلت عنه تماماً في الميزانيات التي قدمتها بين سنة ١٩٤٥ وسنة ١٩٤٩، وقد كللت هذه الضغوط بنجاح نسبي إذ التزمت الحكومة بذكر الميزانيات الملحقة في قانون الميزانية بصورة مستقلة. ومن الواضح أن هذا الوضع جعل من مبدأ الوحدة محترماً من الناحية الشكلية فقط فيما يتعلق بتقديم الميزانية في وثيقة واحدة. أما جوهر المبدأ فقد اندثر تماماً إذا صار من المعتاد التفرقة بين الميزانية العامة الأساسية والميزانيات المحقة بها

(٢) انظر الدكتور محمود رياض عطية ـ موجز في المالية العامة ـ ص ٤٥٠.

ثالثاً ـ الميزانيات المستقلة: *Budgets indépendant*

إن الاستقلال الذي يتقرر للمرافق العامة ذات الموازنات الملحقة يبدو في الغالب من الأحوال مبتوراً. فهذه المرافق تظل مرتبطة بصورة وثيقة بالموازنة العامة للدولة، إذ أن هذه الموازنة هي التي تغذيها بمواردها، كما أنها هي التي تستوعب أرباحها. وبمعنى آخر فإن هذه المرافق إذا حققت عجزاً مالياً فإنها تلجأ لموازنة الدولة لسد هذا العجز، كما أنها إذا حققت فائضاً فإنها تضيفه لجانب الايرادات في موازنة الدولة. ومن الطبيعي أن تنعكس نتائج هذا الارتباط على العلاقة بين إدارة المرافق والسلطات العامة، إذ تعمد الأخيرة إلى التدخل في أسلوب الإدارة بوجه عام، وفي تحديد أسعار منتجات المرفق بوجه خاص. كما أن مشروع موازنة المرفق المقدم لوزارة الخزانة يتعرض دائماً للفحص والمناقشة وقد تلحقه تعديلات هامة متى قدرت الحكومة ذلك. ومن المتصور في ظل هذه الأوضاع أن تفشل الموازنات الملحقة في تحرير بعض المرافق العامة من الروتين الحكومي وأن تعجز عن إتاحة الفرصة لها لتنفيذ خطط طموحه لتنمية طاقاتها الانتاجية وتحسين نوعية منتجاتها. ولعل المشاكل التي واجهت ـ وما زالت ـ تواجه هيئة البريد والمواصلات السلكية واللاسلكية في فرنسا تمثل نموذجاً صارخاً لفشل الموازنات الملحقة في تحقيق الاستقلال المنشود، مما حدا باللجنة البرلمانية المختصة ببحث مشاكل هذا المرفق إلى أن تقترح في تقرير لها قدم سنة ١٩٧٤ منحه الاستقلال المالي التام وإنشاء هيئة عامة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية، لإدارة أعماله(١).

---

(١) جرت عادة الشراح الفرنسيين على تناول هذا المثال بتفصيل ملحوظ. فالهيئة تواجه حقيقة عجزاً دائماً في تأدية خدماتها المتعددة والتي تتعلق بالبريد والتليفون والشيكات البريدية. ففيما يتعلق بالبريد فإن حجم العمل يتضاعف مرة كل عشرون عاماً ويستلزم نمواً منتظماً في قدرات الهيئة. وبالنسبة لخدمة التليفون فقد سجلت الهيئة في سنة ١٩٧٤ مليون طلب متأخر للحصول على تليفونات في الوقت الذي يشكو فيه ٧ مليون مشترك من سوء الخدمة المقدمة لهم. وفيما يتعلق =

فالموازنات المستقلة تهدف إذن إلى تحقيق الاستقلال الكامل لبعض المرافق والمشروعات العامة التي تباشر عمليات صناعية أو تجارية حتى يمكنها إدارة شئونها على نحو مماثل للمشروعات الخاصة. وهذا ما يتحقق من خلال منحها الشخصية الاعتبارية والسماح لها تبعاً لذلك بعمل موازنات خاصة بها ومستقلة تماماً عن موازنة الدولة ويترتب على ذلك أنه في حالة تحقيق فائض في موازنة المشروع فإنه لا يضاف للموازنة العامة للدولة، وإنما يعاد استثماره في المشروع ذاته وذلك بإضافته - على سبيل المثال - لاحتياطي رأس المال. وبالمثل فإنه إذا واجه المشروع عجزاً مالياً فإنه لا يستطيع أن يعتمد بطريقة تلقائية على سد هذا العجز من موازنة الدولة، وإن كان من المعتاد مواجهة مثل هذا العجز بالقروض أو بمساعدة مالية خاصة من الدولة.

ويتضح مما سبق أن الموازنات المستقلة تمثل استثناءاً صارخاً على مبدأ الوحدة. فهي وإن كانت لا تختلف من حيث طبيعتها عن الموازنات الملحقة من حيث أنها موازنات خاصة بمرافق عامة تمارس نشاطاً تجارياً أو صناعياً، إلا أنها تتميز عنها باستقلالها التام عن موازنة الدولة، مما يستتبع عدم خضوعها لرقابة البرلمان. فعلى خلاف الموازنات الملحقة لا يناقش البرلمان هذه الموازنات ولا يعتمدها، وإنما يقوم مجلس إدارة كل مرفق باعتماد موازنته على نحو مستقل. وتنحصر فرصة البرلمان في مراقبة هذه المرافق في حالة مواجهتها لعجز مالي ولجوئها للحكومة للحصول على إعانة خاصة لسد هذا العجز. ومن الواضح أن مثل هذه الرقابة ليست بالفعالة أو الحاسمة خاصة وأن مجلس إدارة المرفق قد يرفض اللجوء للحكومة لسد العجز ويعمد لمواجهته عن طريق الاقتراض من المؤسسات المالية الخاصة.

= بالشبكات البريدية فقد حققت الهيئة في عام ١٩٧٢ عجزاً قدره ألف مليون فرنك نتيجة سوء الإدارة، ويرجع معظم الشراح فشل الهيئة في تحقيق أهدافها إلى أن الحكومة هي التي تحدد رسوم الخدمات التي تقدمها الهيئة دون أن تأخذ في اعتبارها نفقات أداء هذه الخدمات أو ضرورة موازنة نفقات الهيئة بإيراداتها.

وهكذا فإن الاستثناء الثالث على مبدأ الوحدة يبين لنا بجلاء مدى صعوبة المحافظة على مبدأ الوحدة في ظل التدخل المتزايد للدولة في الحياة الاقتصادية وسعيها لتجنيب المرافق التجارية والصناعية التابعة لها مشاكل الروتين الحكومي التي تعاني منها الإدارات الحكومية المختلفة.

رابعاً ـ الحسابات الخاصة على الخزانة:

تشمل الحسابات الخاصة على الخزانة العمليات المالية التي يترتب عليها خروج أموال من الخزانة العامة أو دخولها إليها بصورة غير نهائية. ويقضي المنطق المالي بعدم إدراج هذه العمليات في الموازنة العامة للدولة حتى لا تؤثر على الوضع الحقيقي للموازنة. وعلى سبيل المثال، فإن الدولة قد تقرر اقراض الزراع مبالغ محدودة لحين جمع المحصول وبيعه. فلو أننا أضفنا هذه القروض لجانب النفقات، فإن هذا سيؤدي لتضخم أرقام النفقات دون مبرر، ومن ثم فأنه من الأفضل عمل حساب خاص لها باعتبار أن الدولة ستسترد هذه القروض، وأن الأمر يتعلق بمبالغ لم تخرج بصفة نهائية من خزانتها.

ومن الأمثلة التقليدية التي توضح أيضاً كنه هذه الحسابات حالة التأمينات التي يدفعها المقاولون المتعاقدون للحكومة ضماناً لحسن تنفيذ الأعمال العامة الموكولة إليهم. فمن الواضح أن هذه التأمينات لا يجوز تسجيلها في جانب الإيرادات عند تحصيلها، كما لا يجوز ذكرها في جانب النفقات عند ردها، إذ أنها لا تعتبر بحال من الأحوال إيراداً عاماً أو نفقة عامة

وتبدو الحسابات الخاصة على الخزانة بصورتها هذه أمراً متمشياً مع المنطق المالي تماماً وغير مناقضة لمبدأ وحدة الموازنة في جوهره، فهي تهدف لإظهار الموازنة على حقيقتها، دون إضافات خادعة في جانبي النفقات والإيرادات العامة. إلا أن البعض لا يتردد في إنتقادها باعتبار أن البرلمان قلما يناقش

النفقات المذكورة في هذه الحسابات مناقشة جدية على أساس أنها سترد مستقبلاً في حين أنها قد لا ترد مطلقاً لأسباب استثنائية.

غير أن النقد الأساسي الذي يوجه لحسابات الخزانة يرجع إلى أن الحكومات غالباً ما تسيء استخدامها مما يجعلها تمثل استثناءاً حقيقياً على مبدأ الوحدة وقد حازت الحكومات الفرنسية التي تعاقبت منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية شهرة خاصة في هذا المجال[1] إذ زادت الحسابات الخاصة على الخزانة التي فتحت خلال سنة ١٩٤٩ على الثلاثمائة حساب. وبالرغم من النقد العنيف الذي يوجهه البرلمان الفرنسي لهذا الوضع، إلا أن الحكومة ما زالت مستمرة في إدراج الكثير من النفقات والإيرادات الحقيقية والنهائية في هذه الحسابات: ويمكننا في هذا الخصوص التميز بين أنواع خمسة من هذه الحسابات[2]: -

١ - الحسابات المخصصة لأنواع محددة من الإنفاق: Les Comptes D'Affectation speciale. وتشمل الأموال التي تخصصها الدولة لأداء خدمات عامة بعينها، والتي وإن كانت تعتمد في تمويلها على إيرادات ذات طبيعة خاصة، إلا أنها تستطيع المساهمة في هذا التمويل في حدود (٢٠٪) من موازنة كل خدمة، ومثال هذه الحسابات الحساب الخاص باستثمارات الطرق وهو يمول أساساً من الضرائب الإضافية المفروضة على استهلاك المواد البترولية والحساب الخاص بدعم صناعة السينما وهو يمول من حصيلة الضريبة الإضافية على تذاكر السينما[3].

---

(١) نتيجة للضغط البرلماني العنيف، اضطرت الحكومة الفرنسية لتكوين لجنة لدراسة الوضع خلال سنة ١٩٥٤. وقد تبين لهذه اللجنة أن الحسابات الخاصة على الخزانة قد استخدمت للتحايل لى إخفاء عجز الميزانية، وأن مجموع النفقات المسجلة بها يتجاوز مجموع النفقات العامة المسجلة في الميزانية العامة ذاتها. وقد انتهت اللجنة إلى ضرورة ضغط هذه الحسابات والحد من لجوء الحكومة لإنشائها بصورة تخل بمبدأ وحدة الميزانية، إلا أن الحكومة الفرنسية لم تطبق هذه اللتوصي إلا بصورة جزئية.

(٢) انظر في شرح هذه الحسابات P. Lalumiére المرجع السابق ص ٦٠ - ٦٣.

(٣) انظر: J. CATHELINEAU Les Finances Publiques1976 - pp 36 - 39.

ومن الواضح أن كلا الحسابين يتضمن إيرادات ونفقات عامة نهائية، ومن ثم فهما يمثلان استثناءاً واضحاً على مبدأ وحدة الموازنة مرده رغبة الدولة في ربط الإيرادات المتحصلة من وجه معين في النفقات المتعلقة به[1]، وهناك اعتبارات سياسية واقتصادية تبرر هذا الاستثناء فالممول الذي يدفع ضريبة إضافية على استهلاكه للوقود يريد أن يطمئن على حصيلة هذه الضريبة وأنها ستوجه فقط لتحسن الطرق التي يسلكها بسيارته.

٢ ـ **الحسابات التجارية**: وهي تشمل بعض المعاملات ذات الطبيعة الصناعية أو التجارية التي تقوم بها بعض المرافق العامة بصورة تبعية وفرعية. ومثال ذلك المعاملات التجارية للهيئات التي تشرف على إدارة ممتلكات الدولة مثل شراء السيارات الحكومية أو الأدوات المكتبية. والهدف من تقرير هذا النوع من الحسابات تحرير تلك المعاملات من الروتين الحكومي.

٣ ـ **الحساب الخاصة بالمعونات المقدمة للحكومات الأجنبية**: وتفضل الحكومة الفرنسية عدم إدراج مبالغ هذه المعونات في الموازنة العامة نظراً لطبيعتها الخاصة ولأنها غير موجهة لأداء خدمات عامة مباشرة للمواطنين.

٤ ـ **الحسابات الخاصة بالقروض المقدمة لبعض المرافق العامة والسلفيات المقدمة من وزارة الخزانة لبعض الهيئات الحكومية لمدة سنيتن قابلتين للتجديد**: وتفضل الحكومة ذكر هذه القروض والسلفيات فى حساب خاص باعتبار أنها ستقوم باستراداها في نهاية مدة القرض أو السلفية.

ويتضح من ذلك أن الحسابات الخاصة على الخزانة قد تستخدم لتحقيق أهداف خاصة بعيدة تماماً عن الفكرة الأصلية المبررة لإنشائها. ولعل مما يلفت

---

(١) لا يغيب عن فطنة القارىء أن هذا الوضع لا يمثل استثناء على مبدأ وحدة الميزانية فحسب وإنما أيضاً على مبدأ عدم تخصيص الإيرادات في الميزانية.

النظر في دراسة تطبيقاتها في فرنسا أن الحكومة قد تلجأ إليها لمواجهة جمود مبدأ وحدة الموازنة وعدم ملائمته للتطور الاقتصادي الحديث وخاصة لاتساع الدور الاقتصادي للدولة وسعيها في ذات الوقت لتجنيب مرافقها مساوىء الروتين الحكومي.

ولعلنا لا نعجب بعد دراستنا لاستثناءات مبدأ الوحدة إن وجدنا قانون الموازنة الفرنسي الصادر في ١٩٥٦/١/٢، يذكر في المادة (١٦) منه أن الموازنة تتكون من مجوعة الحسابات التي تبين خلال سنة ميلادية كل إيرادات ونفقات الدولة الدائمة. فالمشروع لا يتردد الآن في تقنين الواقع والاعتراف بعدم التزام الحكومة باتباع مبدأ الوحدة التقليدي بصورته الجامدة التي لا يرجى من مراعاتها فائدة عملية تذكر.

المطلب الثاني:

مبدأ سنوية الميزانية

لا شك أن تحديد مدة زمنية محددة لتنظيم العمليات المالية للدولة لهو بالأمر المنطقي والضروري، إلا أن هذا التحديد لا بد وأن يثير العديد من المشاكل. فالعمل الحكومي متصل بطبيعته، ولا يمكن للمرء أن يتصور توقف أعمال الدولة كلية لدى نهاية السنة المالية ثم تجددها مع بداية السنة المالية الجديدة.

ويمكننا أن نحدد بداءة مشكلتين على جانب كبير من الأهمية يثيرهما تطبيق قاعدة سنوية الموازنة:

١ ـ كيفية تنظيم حسابات السنة المالية.

٢ ـ كيفية اعتماد نفقات المشروعات العامة الضخمة التي يحتاج تنفيذها لمدة تزيد على العام

وسنتناول فيما يلي شيء من التفصيل الحلول المختلفة المطبقة لمواجهة هاتين المشكلتين.

أولاً ـ حسابات السنة المالية:

يثير مبدأ سنوية الموازنة مشكلة دقيقة فيما يتعلق بانهاء حسابات السنة المالية إذ لا يتيسر تصفية كافة الحسابات المالية الحكومية في نهاية السنة المالية مما يدفع إلى التساؤل عن كيفية تسجيل العمليات التي يمتد تنفيذها إلى ما بعد انتهاء السنة المالية التي نشأ فيها الالتزام بتنفيذها، وبمعنى آخر هل يحسن ادراج هذه العلميات في حسابات السنة المالية التي نشأ فيها التزام الحكومة بالإنفاق أو حقها فى تحصيل الإيراد أم أنه يفضل ترحيلها للسنة المالية التي تم فيها حقيقة انفاق أو تحصيل المبالغ موضع التساؤل؟ سنعرض فيما يلي للأسلوبين أو الطريقتن المتصور تطبيقهما في هذا الخصوص حتى نتبين محاسن ومساوىء كل منهما.

١ ـ طريقة حساب التسوية أو حساب الحقوق والالتزامات:

وفقاً لهذه الطريقة فإن حساب السنة المالية ينبغي أن يشمل جميع الإيرادات والنفقات المترتبة على تصرفات تم اتخاذها خلال السنة المالية، وذلك بغض النظر عن تاريخ التحصيل أو الدفع الفعلي. وبمعنى آخر فإنه يلزم طبقاً لهذه الطريقة قيد كل ما ترتب للحكومة أو عليها أثناء السنة المالية من حقوق والتزامات، فتذكر الإيرادات التي استحقت للحكومة سواء ما قبض منها وما هو باق لم يقبض بعد، ثم النفقات التي استحقت أثناء السنة المالية ما دفع منها وما هو باق لم يدفع بعد. فطريقة حساب التسوية تراعي إذن اتصال العمل الحكومي وتتلافى تمزيق أوصاله بين سنوات مالية متعددة لمجرد احترام قاعدة السنوية

بصورتها الجامدة، فهي تؤدي إلى تتبع كل عمل على حدة منذ خطواته الأولى حتى خاتمته، وتسمح لنا من ثم بمعرفة تطوراته وتقييمه على أساس سليم.

ومن الواضح أن الأخذ بهذه الطريقة يستلزم تحديد مدة إضافية للسنة المالية يمكن خلالها تصفية العمليات المالية التي لم تنقض خلال سنة نشوئها، وقد تطول هذه المدة أو تقصر حتى يتم تحصيل جميع الإيرادات ودفع جميع النفقات المرتبطة بالسنة المالية وهذا ما يعيب هذه الطريقة أساساً إذ أن عدم تقفيل حسابات السنة المالية لمدة طويلة يسبب نوعاً من الارتباك في الحسابات الحكومية، ويؤدي لتداخل حسابات السنوات المالية المختلفة مع بعضها. وفي مقابل ذلك فإن هذه الطريقة تتميز بأنها تعطي فكرة صحيحة وبياناً كاملاً عن العمليات المالية للحكومة، وتسمح لكل مطلع على حساباتها بمعرفة حقيقة مركزها المالي وإن كانت مراقبة الحكومة تبدو صعبة في بعض الأحيان نظراً لتأخر تقفيل الحسابات لعدة سنوات قد تتعاقب خلالها الحكومات وتتغير بصورة تجعل من المستحيل مساءلة المخطىء ومؤاخذته بصورة جادة.

٢ ـ طريقة حساب الخزانة:

تقضي هذه الطريقة بعمل حساب السنة المالية على أساس الإيرادات والنفقات الفعلية التي حصلت وأنفقت بالفعل خلالها. أما الإيرادات التي تحصل بعد انتهاء السنة المالية التي استحقت فيها فتضاف لحساب السنة المالية الجديدة التي يتم فيها التحصيل، وبالمثل فإن النفقات التي استحقت أثناء السنة ولكنها لم تدفع خلالها تقيد في حساب السنة المالية الجديدة التي سيتم فيها الدفع فعلاً[1] وبايجاز شديد فإن المعاملات المادية المنفذة فعلاً هي وحدها التي تؤخذ في الاعتبار.

---

(١) يستلزم ذلك بطبيعة الحال إدراج هذه النفقات ثانية في الميزانية الجديدة واعتمادها من البرلمان.

وتمتاز هذه الطريقة بسهولة تصوير الحسابات الحكومية إذ ما تكاد السنة المالية تنتهي حتى تقفل جميع الحسابات ويعمل الحساب الختامي ويقدم للبرلمان، وفي هذا ما يدعم قدرة البرلمان على مراقبة الحكومة بدقة من خلال مناقشة أرقام هذا الحساب وما يتضمنه من حقائق دامغة.

غير أن هذه الرقابة قد تتعثر تماماً إذا لجأت الحكومة إلى التحايل واستخدمت طريقة حساب الخزانة لإخفاء المخالفات المالية التي ارتكبتها بعض مصالحها، ومن ذلك ارتباط بعض المرافق العامة بتعهدات دون أن يكون لديها الإعتماد الكافي للقيام بها وذلك اعتماداً على تنفيذها في السنة التالية. وبالإضافة لذلك فإن بعض المصالح العامة التي لم تستنفذ إعتماداتها الأصلية قد تسرع في نهاية السنة المالية بدفع قيمة خدمات لم تؤد لها بعد، أو سداد قيمة مواد لن تورد لها إلا بعد انتهاء السنة المالية وذلك لخشيتها من عدم تجديد هذه الاعتمادات في الموازنة الجديدة، بل أن هذه الخشيه قد تدفع بعض المصالح إلى التوسع في الانفاق بصورة مسرفة في نهاية السنة المالية حتى تستنفذ تماماً الإعتمادات المخصصة لها بحيث لا يتبقى منها شيء بعد نهاية السنة.

وقد دفعت هذه العيوب الخطيرة ببعض الدول إلى محاولة تطبيق نظام وسط بين حساب الخزانة وحساب التسوية، مؤداه الأخذ بنظام حساب التسوية مع تحديد مدة معينة ـ ثلاثة أشهر مثلاً من تاريخ انتهاء السنة المالية ـ تقفل بعدها الحسابات بحيث تتم تسوية العمليات المالية المتبقية خلال السنة التالية.

والملاحظ بوجه عام أن التطور الحالي للنظم المالية في الدول المتقدمة يدفعها إلى التخلي عن طريقة حسابات الخزانة والأخذ بطريقة حسابات الخزانة والأخذ بطريقة حسابات التسوية، إذ من غير المتصور في وقتنا الحاضر أن تتصرف الدولة بأسلوب غير رشيد، ولا تبدي اهتمامها إلا بمشاكل ذات أهمية محدودة مثل مشكلة التسوية لحساباتها المالية وأن تضحي في سبيل ذلك

بالإعتبارات الفنية القوية التي تدعونا لتفضيل طريقة حساب التسوية.

ونحن نعتقد بوجه عام أن كل الجدل المثار حول كيفية تسوية حسابات السنة المالية إنما هو نتاج تخلف النظام المحاسبي الحكومي. فهذا النظام لا زال في دور التكوين وهو في سبيله للتطور الآن. ولنا أن نتصوره بعد نموه شاملاً للمحاسبة بالأصول والخصوم العامة وبمعنى آخر متضمناً لمحاسبة عامة للثروة القومية، حينئذ لن يكون من الصعب أن نسجل العمليات المالية الحكومية لدى نشأتها في الموازنة العامة للدولة (طريقة حساب الخزانة) وأن نسجل تسويتها النهائية في حساب الأصول والخصوم (طريقة حساب التسوية) مثلما تفعل المشروعات الخاصة. وهكذا فإننا سنتمكن من تتبع الحسابات عند نشأتها ونسجلها فوراً في الحساب الأول، ثم نستمر في متابعتها حتى نهايتها لنعاود تسجيلها من جديد في الحساب الثاني. وبالطبع لن يكون هناك مجال حينئذ للمفاضلة بين حسابي الخزانة والتسوية.

ثانياً ـ تنفيذ المشروعات الحكومية الضخمة وبرمجة الميزانية

لقد ارتبط تدخل الدولة المتزايد في الحياة الاقتصادية بتنفيذها للعديد من المشروعات الضخمة بهدف تعمير ما خربته الحرب في بداية الأمر ـ بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية ـ وتجديد القوى الإنتاجية للدولة بوجه عام. ومن الطبيعي أن يتعارض تمويل هذه المشروعات مع مبدأ السنوية إذ أن تنفيذها غالباً ما يقتضي مدداً تزيد على العام. وقد لجأت الحكومات في بداية الأمر بتقديم هذه المشروعات للبرلمان في صورة برامج تعتمد بأكملها منه ثم بدأت بعد ذلك في تطبيق فكرة برمجة الموازنة بما تعنيه من إهمال نسبي لمبدأ سنوية الموازنة.

١ ـ إعتماد البرامج الحكومية طويلة الأجل:

قد تلجأ الحكومة ـ للتحايل على مبدأ سنوية الموازنة ـ إلى تقديم

مشروعاتها الضخمة في صورة برامج محددة ومدروسة، وتطلب من البرلمان إعتماد مجموع النفقات التي يتطلبها تنفيذ هذه المشروعات. ويمكننا أن نفرق بين طريقتين لاعتماد هذه البرامج: الأولى هي طريقة الإعتمادات بالإرتباط، والثانية هي طريقة القانون ببرنامج.

(أ) أما الاعتمادات بالإرتباط فمؤداها إدراج النفقة الكلية للمشروع في موازنة السنة الأولى، ولكن في صورة إعتمادات تقديرية، مما يتيح للحكومة حق تقرير نفقات المشروع من الوجهة القانونية، والارتباط بها مع القائمين على تنفيذه وذلك دون دفعها كلية، إنما يتم فقط دفع جزء من تكاليف المشروع يوازي نفقة الجزء المتوقع تنفيذه منه خلال السنة المالية الأولى، ثم يدرج في موازنة كل سنة من السنوات اللاحقة تكاليف الجزء المنتظر تنفيذه في كل منها[1]

ويعيب البعض على هذه الطريقة ما تتضمنه من مخاطر على توازن الموازنة إذ من المتصور أن تخطىء الحكومة ـ عن قصد أو عن غير قصد ـ في تقدير نفقة البرنامج المقترح ثم تعجز فيما بعد عن تدبير الإيرادات اللازمة لتنفيذه بالوسائل العادية. ومن ثم تلجأ إلى تمويله عن طريق عجز الموازنة على النحو الذي سنبينه عند دراستنا لمبدأ التوازن.

(ب) أما القانون ببرنامج: فمؤداه أن يوافق البرلمان على قانون خاص مستقل عن الموازنة يعتمد فيه تنفيذ برنامج مالي محدد يستغرق عدة سنوات مع توزيع المبالغ المعتمدة على سنوات التنفيذ المختلفة. ويتم فيها بعد إدراج كل مبلغ منها في الموازنة السنوية الموافقة له ويلاحظ أن البرلمان لا يعتبر ملتزماً من

---

(١) تأخذ فرنسا بهذا الأسلوب بوجه عام إذ أن العادة قد جرت هناك على التفرقة بين نوعين من الاعتمادات اعتمادات الدفع وهي المتعلقة بنفقات فعلية سيتم الاستفادة منها بأكملها خلال السنة المالية. واعتمادات الإرتباط وهي التي يأذن فيها البرلمان للحكومة أن ترتبط بأعمال تدفع نفقاتها على عدة سنوات ثم يصوت بعد ذلك في كل سنة على نصيب تلك السنة على حدة.

الناحية النظرية بالموافقة كل سنة على إدراج المبالغ السابق اعتمادها في البرنامج في الموازنة العامة للدولة، فمن حق النواب التحلل من موافقتهم السابقة إذا وجدوا في ذلك ما يحقق المصلحة العامة للبلاد. إلا أنه يندر من الناحية العملية أن يعيد البرلمان مناقشة المشروعات التي سبق له الموافقة عليها وقد جرت العادة في فرنسا التي تأخذ أحياناً بهذا الأسلوب على أن يوافق البرلمان على إنفاق المبالغ المخصصة لكل سنة عند مناقشة الموازنة على النحو الذي تعهد به عند التصويت على القانون ببرنامج[1]

ويبدو هذا الأسلوب مقبولاً بوجه عام، إذ أنه يتيح للدولة تنظيم نشاطها دون التقيد بقاعدة السنوية، بالإضافة إلى أنه يسمح للحكومة بتنسيق نشاطها من خلال البرامج التي تعدها للحصول على موافقة البرلمان على خطة عملها في المستقبل غير أن اتساع دائرة النشاط الحكومي وتشعبه جعل من المحتم تطوير هذا الأسلوب بحيث يمكن استخدامه لتنظيم هذا النشاط في شكل برامج متكاملة. وهذا ما يطلق عليه اصطلاح «برمجة الموازنة».

٢- برمجة الميزانية وتطور النظره لمبدأ سنوية الميزانية

تمثل برمجة الموازنة أحدث أساليب تحضير الموازنات الحديثة ووفقاً لهذا الأسلوب ينبغي النظر لموازنة الدولة باعتبارها الخطوة التنفيذية الأخيرة من خطوات تخطيط العمل الحكومي فالسلطة التنفيذية تحدد لعملها أهدافا دقيقة ثم تبدأ في إعداد خطة عملها للسنوات المقبلة على نحو يضمن لها تحقيق هذه الأهداف، وتشرع بعد ذلك في صب هذه الخطة في مجموعة متكاملة من البرامج التي تقترحها على البرلمان، ومتى حصلت على موافقة ممثلي الأمة المبدأية عليها فإن تحضير الميزانية السنوية يقتصر بعدئذ على إدراج الشرائح السنوية لهذه البرامج في

---

(١) يتضح من ذلك أن القانون ببرنامج لا يتضمن فتح أية اعتمادات بالإرتباط أو بالدفع ولعل في هذا ما يميزه تماماً عن الميزانية

موازنة كل عام، ثم تقديمها للبرلمان ثانية للحصول على موافقته النهائية على تنفيذها[1].

ويتضح من هذا أن برمجة الموازنة تعني إعداد موازنة الدولة في ضوء مجموعة من البرامج طويلة المدى تتضمن بالتفصيل مشروعات الحكومة المختلفة، فهي تعني تطوير مفهوم الموازنة بحيث تنحسر النظرة السنوية الضيقة للعمل الحكومي، وتحل محلها نظرة أكثر شمولاً تسمح لنا بتجسيد تصورنا لنشاط الدولة في المستقبل ودراسة أبعاده المختلفة دون الاقتصار على أهدافه ونتائجه في المدى القصير.

وسنتناول في الفصل الثالث من هذا الدراسة موضوع برمجة الموازنة بتفصيل أكثر إلا أنه من المفيد أن ننبه منذ الآن لتأثير هذا الأسلوب على نظرة الماليين لمبدأ سنوية الموازنة وتطور مفهومه على نحو يتمشى مع الضرورة الملحة لتخطيط العمل الحكومي، فمن غير المقبول أن نصر على احترام المبدأ بصورته التقليدية المطلقة رغم ما يعنيه ذلك من استمرار الإنفاق الحكومي بصورة غير مخططة وبالتالي غير رشيدة.

وفي واقع الأمر فإننا لو تأملنا في الأسباب التقليدية التي قد تدعونا للتمسك بمبدأ السنوية لوجدناها ضئيلة الأهمية بجوار الاعتبارات الفنية التي تكمن وراء الأخذ بأسلوب البرمجة ولنذكر القارىء في هذا الشأن بمزايا السنوية التي تنحصر أساساً في تجنب الخطأ في تقدير النفقات والإيرادات من جهة وتشديد رقابة البرلمان على الأعمال الحكومية من جهة أخرى، ثم نتساءل عن أهمية هذه المزايا بالمقارنة بفوائد البرمجة. فأيهما أكثر خطورة، التمسك بسنوية الموازنة لضمان سلامة تقديرات النفقات والإيرادات الواردة في الموازنة، أم

---

(١) ليس هناك ما يمنع بطبيعة الحال من تعديل هذه الشرائح بغرض مراعاة قرارات الحكومة وحجم ما نتوقع تحصيله من إيرادات عامة.

اتباع البرمجة لضمان تناسق الأعمال الحكومية. ثم إن القول بدقة التقديرات السنوية وحدها أمر مثير الشك ذلك أن استخدام الأساليب الإحصائية الحديثة يتيح للقائمين على تحضير البرامج عمل تقديرات دقيقة (أو على الأقل لا تجانب الصواب كثيراً) لنفقات المشروعات الحكومية وحصيلة الإيرادات العامة لمدد تتجاوز العام، أضف إلى ذلك إمكانية تعديل التقديرات خلال تنفيذ البرامج متى يثبت خطؤها.

أما القول بأن اتباع مبدأ سنوية الموازنة يتيح للبرلمان تشديد الرقابة على تصرف الحكومة في الموارد العامة فإنه وإن كان لا يبدو مقنعاً إلا أنه من الواضح أن فكرة برمجة الموازنة لا تتعارض معه البتة. فاعتماد البرلمان للنفقات والإيرادات بصفة سنوية يستمر في ظل البرمجة، كل ما هناك أن المجلس النيابي يلتزم عملاً بالموافقة على اعتماد النفقات اللازمة لتنفيذ المشروعات التي تتضمنها البرامج التي سبق له مناقشتها والتصريح بتنفيذها. بل لعلنا لا نجانب الحقيقة إذا قلنا أن برمجة الموازنة تتيح للبرلمان ممارسة هذه الرقابة بصورة أكثر فاعلية، ذلك أن عرض مختلف البرامج عليه يتيح لأعضائه الإلمام بأهداف الحكومة بوجه عام ومعرفة المشروعات التي تنوي تنفيذها في المستقبل مما يتيح لهم فرصة فريدة للمفاضلة بين الأهداف والمشروعات وتوجيه السياسة الاقتصادية والمالية للدولة الوجهة التي يرغبونها.

فبرمجة الموازنة لا تؤدي إذن إلى إلغاء مبدأ السنوية، ولكنها تغير من مفهومه وتخلع عنه جموده التقليدي حتى لا ينتج عن التمسك به إثارة العقبات في وجه الحكومة وهي بصدد ترشيد إنفاقها في المدى الطويل. ولعل في هذا ما يفسر الاتجاه المتزايد نحو الأخذ بفكرة البرمجة، فالمجالس النيابية لا يسعها إلا تأييد هذا الاتجاه وتعضيده. والملاحظ بصفة عامة في الوقت الحاضر أن دول أوروبا الغربية تأخذ في مجموعها بفكرة برمجة الموازنة وإن كانت كل منها

تطبقها بصورة مختلفة عن غيرها من الدول. أما دول أوروبا الشرقية التي تطبق النظام الاشتراكي فإنها تتبع أنظمة متقدمة في تخطيط موازناتها لمدد طويلة إذ أن الخطة الاقتصادية العامة تعتبر ملزمة في الدولة الاشتراكية لكل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومن ثم فإن تحضير الموازنة ينبغي أن يراعي فيه تنفيذ كافة المشروعات الواردة في هذه الخطة.

المطلب الثالث

مبدأ شمول وعمومية الميزانية

من النادر أن تثير قاعدة عمومية الموازنة مشاكل ذات شأن في التطبيق العملي فهي في حقيقة الأمر ذات مضمون محاسبي بسيط. وتهدف لتوضيح أوجه الإنفاق العام بدقة ومصادر الإيرادات العامة المختلفة. ولعل في هذا ما يفسر اضطراد تطبيقها وعدم ظهور استثناءات هامة بخصوصها

وعلى الرغم من ذلك فإن قاعدة العمومية منتقدة من البعض بمقولة أنه تضعف الحافز لدى القائمين على إدارة المرافق العامة على ضغط نفقاتهم أو زيادة إيراداتهم باتباع الطرق الحديثة في الإدارة، ذلك أن أي فائض يحققه المرفق العام يذهب لموازنة الدولة ولا يوجه لمكافأة العاملين به أو تحسين ظروف عملهم. ويبدو لنا هذا النقد غير دقيق إذ أن القائلين به يخلطون بين قاعدتي عمومية الموازنة وعدم تخصيص الإيرادات في الموازنة فقاعدة العمومية تقتصر في واقع الأمر على إلزام الحكومة بذكر كافة الإيرادات والنفقات العامة بصورة مفصلة ودون إجراء أية مقاصة بينهما ومن ثم فإن الأخذ بها لا يعني في قليل أو كثير ضرورة توجيه إيرادات المرفق العام إلى وجه أو آخر من أوجه الإنفاق، وبالتالي فإنه لا محل لاتهام قاعدة العمومية بإضعاف الحافز على إدارة المرافق العامة بصورة اقتصادية سليمة

كما ينتقد البعض أيضا قاعدة العموميه على أساس أنها لا تشجع على استخدام الأساليب التجاريه في إدارة المرافق التجارية والصناعية. غير أن هذا النقد ـ إن ثبتت صحته ـ لا يبدو لنا على درجة كبيرة من الأهمية ذلك أنه من المعتاد في الأونة الحاضرة تسجيل نفقات وإيرادات معظم المرافق ذات الأنشطة التجاريه والصناعية في موازنات خاصة تلحق بموازنة الدولة، وكما هو معلوم فإن هذه الموازنـات الملحقه لا تظهر بتفاصيلها في الموازنة العامة، وإنما يكتفي بذكر رصيدها فقط في جانب الإيرادات إن كان المرفق يحقق فائضا وفي جانب النفقات إن كان يحقق عجزا. وبالتالي فإن قاعدة العمومية لا تثير بالنسبة لهذه المرافق أية مشاكل من الناحية العملية

ونحن نعتقد على كل حال أن اتباع قاعدة العمومية لا يؤثر في ذاته على مرونة العمل الحكومي أيا كانت نوعية هذا العمل. فإلزام الحكومة بذكر أوجه إنفاقها ومصدر إيراداتها بالتفصيل لا شأن له بكفاءة العمل الحكومي وجودة أدائه غير أنه من المتصور أن يؤدي التشدد في تطبيق هذه القاعدة لبعض المشاكل العملية ومثال ذلك ما حدث في فرنسا حين فتح اكتتاب لإقامة تمثال لأحد وزراء البحرية، وقررت وزارة البحرية أن يكون اكتتابها عينياً ـ حتى لا تطلب فتح اعتماد جديد ـ وقدمت برونزاً ناتجاً عن المدافع القديمة. وقد انتقدت محكمة المحاسبات هذه الطريقة باعتبار أن احترام قاعدة العمومية كان يستلزم بيع البرونز المذكور وقيد ثمنه في الإيرادات ثم دفع اشتراك من اعتمادات الوزارة. فمن الواضح أن التمسك بتطبيق القاعدة بصورة حرفية على النحو الموضح في هذا المثال كان معناه إلزام الإدارة الحكومية بالتصرف على نحو غير منطقي غير أنه من المؤكد لدينا أنه من اليسير مواجهة أمثال هذا الموقف من خلال تبسيط مفهوم العمومية والتركيز على جوهره. فالعمومية تهدف أساساً لأحكام الرقابة على كيفية استخدام الموارد العامة ومحاربة الإسراف

والتبذير، وكما سبق لنا أن ذكرنا فإن اتباع مبدأ الموازنـة الصافية قد يتيح لبعض المرافق العامة عدم مراعاة الاقتصاد في الإنفاق وهي في مأمن من أنواع الرقابة المختلفة. وعلى هذا فإن المطالبة باحترام مبدأ العمـومية ينبغي أن يكـون في الحدود اللازمة لتحقيق هدفه فحسب. وليس هناك ما يدعو لتطبيقه بصورة جامده منافية للمنطق المالي. وقد حرصت الحكومات المختلفة منذ زمن على مراعاة ذلك مما جعل التمسك بمبدأ العمومية أمراً مقبولاً وغير مثير للاعتراض[1].

وبوجه عام فأن تضخم حجم الموازنـات العامة في وقتنا الحاضـر يجعلنا نعتقد من المناسب التخفيف من تطبيق قاعدة العمومية فيما يتعلق بعرض بيانات المشـروع النهائي لموازنـة الدولة وذلك حتى لا يبدو هـذا المشروع شـديـد التعقيد. وبمعنى آخر فإنه يبدو لنا من الملائم اشتراط العمومية على إطلاقها فيما يتعلق بتحضير مشروعات موازنات المرافق العامة المختلفة المعروضة على وزارة [illegible] والمالية [illegible] أما مشروع الموازنـة العام للدولة فيمكن عرضه بصورة موجزة كي يتمكن المطلع عليه من تبين الخطوط العريضة لسياسة الحكومة حتى ولو اقتضى ذلك بقاعدة العمومية في حدود مقبولة.

المطلب الرابع

مبدأ تخصيص الإيرادات

إذا كانت قاعدة عموميـة الموازنـة لا تبدو لنـا مجافيـة في ذاتها للمنـطق المالي المتطور ولمستلزمات تحضير الموازنـات الحديثة، فإن الوضع يبدو على

---

(١) من الأمثلة التي يمكن عرضها للتدليل على تطور الأمور ما حدث في فرنسا بخصوص استخدام القصور الأثرية لأخشاب حدائقها في التدفئة، إذ كانت إدارات هذه القصور ملزمة بحسب الأصل ببيع هذه الأخشاب وإضافة حصيلة بيعها لإيرادات الدولة ثم طلب فتح اعتماد للتدفئة. ثم تقرر سنة ١٩٤٠ أن تستعمل هذه القصور الأخشاب الموجودة في حدائقها مباشرة مع إضافة ثمنها إلى ميزانية الدولة.

نقيض ذلك فيما يتعلق بقاعدة عدم تخصيص الإيرادات. وقد تعرضت هذه القاعدة الأخيرة لانتقادات شديدة مؤخراً مردها أولاً عدم مسايرتها للتطور الذي طرأ على دور الدولة في الحياة الاقتصادية، وثانياً عدم ملاءمتها لإدارة المرافق العامة ذات النشاط التجاري والصناعي، وثالثاً عدم مراعاتها الظروف الخاصة التي تميز بعض الدول وتحتم عليها تخصيص بعض إيراداتها العامة لأداء خدمات بعينها. وسنحاول فيما يلي بيان كل نقد من هذه الانتقادات الثلاثة على حدة.

أولاً - ففيما يتعلق بعدم مسايرة المبدأ للتطور الذي طرأ على دور الدولة ووظائفها، فالملاحظ بوجه عام أن الدولة تمارس في الأونة الحاضرة العديد من الأنشطة الإقتصادية التي يتصور قيام القطاع الخاص بها، غير أن بعض الاعتبارات وأهمها الحرص على المصلحة العامة تقتضي نهوض الدولة بها، ومثال ذلك خدمة الإذاعة والتلفزيون وخدمة إنشاء الطرق السريعة. وتحصل الدولة رسوماً محددة في مقابل السماح للأفراد بالإنتفاع بهذه الأنشطة، لذا فإنه من الطبيعي أن يتذمر هؤلاء متى تبين لهم أن الرسوم المحصلة منهم لا تستخدم على نحو مرضى وكاف في المحافظة على مستوى لخدمة أو تحسينها. وهذا ما قد يتحقق في ظل قاعدة عدم تخصيص الإيرادات، إذ أنه من المتصور أن تقرر الحكومة إعتماد مبالغ ضئيلة لأداء هذه الخدمات تقل بكثير عن حصيلة الرسوم التي جمعت من الأفراد في مقابل الإنتفاع بها ولمواجهة هذا الموقف فإن السلطات الحاكمة كثيراً ما تضطر للخروج على القاعدة المذكورة وتخصيص إيرادات بعض المرافق العامة لخدمتها فحسب.

ومن المتصور أيضاً أن تلجأ الحكومة للخروج على قاعدة عدم التخصص لرغبتها في التخلص من الأعباء المالية التي تتحملها نتيجة قيامها بإدارة بعض تلك المرافق إذ ليس بخاف أنه متى تقررت قاعدة تخصيص إيرادات هذه

المرافق لتغطية نفقاتها فإنه يسهل على الدولة زيادة الرسوم المحصلة مقابل الإنتفاع بخدماتها بما يكفل تغطية أي عجز مالي تواجهه هذه المرافق

ويتضح من ذلك أن الخروج على قاعدة عدم التخصيص قد يخدم أهدافاً متعارضة تماماً فهو قد يتقرر لمصلحة الدولة وتخفيفاً من الأعباء المالية التي تتحملها وهي بصدد تقديم الخدمات للأفراد.

ثانياً - وبالنسبة لعدم ملاءمة قاعدة عدم التخصيص لإدارة المرافق العامة ذات النشاط التجاري والصناعي فإن الأمر يبدو واضحاً تماماً، إذ كيف يتسنى للقائمين على إدارة هذه المرافق اتباع أساليب الإدارة الحديثة وخاصة أسلوب الإدارة بالأهداف متى كانوا عاجزين عن السيطرة على موارد مرافقهم؟ ثم كيف يتوافر لهم الحافز على العمل وعلى تنمية تلك الموارد وهم على يقين أن كل اقتصاد يحققونه في الإنفاق وكل زيادة يحققونها في الإيرادات ستذهب تلقائياً للموازنة العامة للدولة دون ضمان لعودتها بالفائدة عليهم؟ ثم كيف يتأتى للقائمين على هذه المرافق تطبيق أساليب المشروعات الخاصة في مواجهة ما يعترضهم من مشاكل اقتصادية من مقارنة النفقة بالعائد وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد وتكوين احتياطي مالي وزيادة رأس المال؟ إن هذا كله ليبدو بمثابة المستحيل في ظل قاعدة تخصيص الإيرادات مما يجعلنا نجزم أن تطبيقها على موازنات هذه المرافق يعني الحكم مقدماً على إدارتها بالفشل

ثالثاً - أخيراً فإن قاعدة عدم التخصيص لا تراعي الظروف الخاصة التي تميز بعض الدول والتي تحتم تخصيص بعض الإيرادات لأوجه محددة من الإنفاق بحيث يكون الوعي الوطني ضعيف والعصبيات المحلية الضيقة هي المسيطرة فإنه يفضل التخلي عن مبدأ عدم التخصيص في حدود معينة وخاصة متى تعلق الأمر بتمويل بعض المشروعات العامة عن طريق الإقتراض. فمن المشكوك فيه أن يؤتى الإكتتاب فى القرض العام ثماره ما لم يتقرر صراحة

تخصيص حصيلة القرض لخدمة مشروع محلي بعينه فهذا الأسلوب يبدو وحده قادراً على دفع الأفراد لاستثمار مدخراتهم في تنفيذ مثل هذه المشروعات، أما إذا رفضت الحكومة مبدأ التخصيص وأصرت على توجيه حصيلة القرض لتنفيذ مشروعات عامة وطنية. فإنها لا بد وأن تواجه صعوبات جمة في حمل الأفراد على الاكتتاب فيه نظراً لضعف إحساسهم بأهمية التضامن الوطني وعدم شعورهم بقوة الروابط المادية والمعنوية التي تربط بين كافة مواطني الدولة الواحدة وتجعل مصالحهم مشتركة ومتضامنة

وبالإضافة لذلك فإن الدول التي تتميز بضعف رابطة التضامن الاجتماعي فيها وبقوة النزعات الطبقية تضطر أحيانا لتخصيص الإيرادات المتحصلة من أداء بعض الخدمات للإنفاق على تحسينها وذلك مراعاة للمصالح الطبقية وحرصاً على مشاعر دافعي بعض الرسوم والضرائب

ويتضح لنا مما سبق تعدد وأهمية الاستثناءات التي ترد على قاعدة عدم تخصيص الإيرادات مما يدفعنا للتساؤل عن سلامة هذه القاعدة ومدى موافقتها للمنطق المالي الحديث. والواقع أن هذه القاعدة تبدو صالحة تماماً فيما يتعلق بحصيلة الضرائب العامة الأساسية في الدولة، ذلك أنه من غير المقبول مثلا أن تخصص حصيلة تلك الضرائب التي تجنيها الحكومة من سكان حي من الأحياء لأداء وتحسين الخدمات العامة في هذا الحي فحسب. فالتخصيص في مثل هذه الحالة يهدد حقيقة أساس وجود الدولة ويجعل ممارستها لوظائفها المتعددة أمراً بالغ الصعوبة غير أننا متى خرجنا عن نطاق الضرائب فإن قاعدة عدم التخصيص لا تبدو ضرورية، بل أنها تعتبر في بعض الأحيان مناقضة للمنطق المالي. ويكفينا لتوضيح وجهة نظرنا في هذا الخصوص أن نلفت نظر القارىء لعدم ملائمة القاعدة المذكورة لحالة الإيرادات غير العادية من جهة، ولحالة الضرائب الإضافية التي تفرض لتحقيق أهداف محددة من جهة أخرى: -

(أ) ففيما يتعلق بالإيرادات غير العادية مثل القروض العامة وحصيلة بيع أملاك الدولة، فإنه من المتعارف عليه أن تخصيصها لأوجه محددة للإنفاق يعتبر من الأمور المنطقية ذلك أن تلك الإيرادات لا تتكرر بصفة منتظمة، ومن ثم فإن الحكومة ينبغي ألا تعتمد عليها لتغطية نفقاتها العادية وأن تعمد لتوجيهها نحو تحقيق أغراض استثنائية مما يستلزم تخصيصها بداءة لتحقيق هذه الأغراض. وعلى سبيل المثال فإن الحكومة تلتزم قبل طرح القرض العام للإكتتاب أن تحدد لعقد هذا القرض والغرض الذي ترمي لتحقيقه من ورائه، أي أنها تلتزم بإيجاز بتخصيص إيراداته باعتبارها من الإيرادات غير العادية. وبالمثل فإن الإيرادات المحصلة من بيع أملاك الدولة ينبغي أن تخصص هي الأخرى لتحقيق أهداف محددة بعينها ذلك أنها إيرادات غير عادية لا تتجدد ولا تأتي بصفة دورية، ومن ثم فإنه من الأفضل تخصيصها لخدمة بعض الأغراض الخاصة[1] وبوجه عام فإن الإيرادات غير العادية ينبغي أن تخصص لتحقيق أغراض غير عادية، وأي دعوة لعدم تخصيصها تبدو لنا مجافية للمنطق المالي.

(ب) وفيما يتعلق بالضرائب الإضافية الخاصة التي تفرض لتحقيق أهداف محددة فإنه من الطبيعي أن نرفض تطبيق قاعدة عدم التخصيص عليها. فلو أرادت الحكومة - على سبيل المثال - تدعيم إمكانيات القوات المسلحة في الدفاع عن البلاد وفرضت في سبيل ذلك ضريبة إضافية للدفاع فإنه من الضروري أن تخصص حصيلة هذه الضريبة لتحقيق هذا الهدف. وبالمثل فإنه إذا فرضت الحكومة ضريبة إضافية على مالكي السيارات الخاصة بغرض إصلاح الطرق العامة فإنه من الطبيعي أن تخصص حصيلتها لخدمة هذا الغرض.

---

(١) وبناء على ذلك، فقد قرر البرلمان المصري في سنة (١٩٢٧) تخصيص المتحصل من بيع أراضي الدومين لاستهلاك الدين العام، وذلك لاعتبارها من الإيرادات غير العادية مما يستلزم عدم إدماجها في المبالغ المخصصة للنفقات العامة العادية.

والملاحظ بوجه عام أن الضرائب الإضافية الخاصة تعددت وزادت أهميتها في الآونة الأخيرة، ذلك أن الحكومات تجد في تخصيص الإيرادات مبرراً لفرض ضرائب جديدة أو زيادة أسعار الضرائب القديمة بصورة مقنعة، فهي تسعى لإقناع المواطنين أن تلك الضرائب الجديدة إنما تهدف لخدمة غرض محدد يشعر الجميع بلزوم وضرورة وتحقيقه.

والخلاصة أن قاعدة عدم التخصيص لا تبدو ضرورية في نظرنا إلا فيما يتعلق بحصيلة الضرائب العامة الأساسية في الدولة، أما فيما عدا ذلك فإن الخروج عنها لا يتعبر في الكثير من الأحوال مجافياً للمنطق. ولعل في هذا ما يفسر فقدانها لمكانتها القديمة. فالحكومات المختلفة لا تتردد في الخروج عنها لتحقيق العديد من الأهداف ولتجنب بعض عيوب تطبيقها، وهي لا تعدم بوجه عام الوسائل الفنية التي تمكنها من الخروج عليها بصورة قانونية ونكتفي بإحالة القارىء في هذا الخصوص إلى الاستثناءات المقررة على مبدأ وحدة الموازنة حتى يتبين بنفسه إمكانية تخصيص الإيرادات في الموازنات غير العادية والموازنات المستقلة والحسابات الخاصة على الخزانة.

المطلب الخامس:

مبدأ توازن الميزانية

كانت قاعدة توازن الموازنة تعتبر من أهم القواعد التقليدية لتحضير الموازنة إذ كانت تمثل الضمانة للمحافظة على التوازن التلقائي للاقتصاد القومي، ولما كانت هذه القاعدة قد نشأت في ظل الفكر التقليدي الذي كان يميل لتحديد وظائف الدولة على نحو ضيق وغير مؤثر على مجريات الحياة الاقتصادية، فقد كان من الطبيعي أن يتغير الدور الذي تلعبه المالية العامة في توازن الاقتصاد القومي.

وقد ظلت الدولة حريصة على احترام قاعدة توازن الميزانية حتى نشوب

الحرب العالمية الأولى. غير أن أحداث الحرب وما تلاها من تطورات اقتصادية انتهت بأزمة الكساد الكبير دفعت بالاقتصاديين إلى مراجعة نظرياتهم عن التوازن بوجه عام. ففي حين كان العجز المالي إستثنائياً قبل سنة ١٩١٤ وقاصراً على الدول التي تتميز ماليتها بالخلل فإنه أضحى من الأمور الطبيعية بمجرد نشوب الحرب، ذلك أن تمويل العمليات الحربية الضخمة إرتبط أساساً بوجود عجز شبه مستمر في موازنات الدول المتحاربة[١] وبعد أن انتهت الحرب اضطرت هذه الدول إلى الاستمرار في التجاوز عن مبدأ توازن الموازنة حتى تستطيع تعمير ما دمرته الحرب.

غير أن الهالة المحيطة بمبدأ توازن الموازنة لم تتأثر بصورة جوهرية إلا بعد أن ثبت أولاً بالتجربة خلال حكم روزفلت في الولايات المتحدة. ثم ثانياً بالدراسة بعد ظهور النظرية العامة لكنز أن سياسة عدم توازن الموازنة يمكن أن تستخدم كأداة فعالة لتحقيق التوازن الإقتصادي القومي:

(أ) فمن جهة ترتب على استمرار أزمة الكساد الكبير ظهور مشاكل اقتصادية عنيفة في مختلف دول العالم. وقد دفعت حدة الأزمة في الولايات المتحدة بالمسئولين إلى التخلي تماماً عن احترام مبدأ توازن الموازنة، ذلك أن هبوط مستوى الانتاج وتزايد حجم البطالة لم يؤديا فحسب إلى نقصان حجم الإيرادات العامة، وإنما اضطرا الدولة إلى التدخل في الحياة الاقتصادية بصورة لم يسبق لها مثيل بالرغم مما كان ذلك يعنيه من تزايد النفقات العامة وتضخم حجم العجز في الموازنة العامة. وفي واقع الأمر فقد كان من غير المتصور أن تقف الدولة مكتوفة الأيدي أمام التدهور الذي لحق بالحالة الاقتصادية والذي نتج عنه انهيار الكثير من المشروعات الانتاجية وفقدان الملايين لأعمالهم وذلك لمجرد

---

(١) اضطرت معظم الدول المتحاربة إلى تمويل نفقات الحرب عن طريق أذونات على الخزانة مما نتج عنه ظهور عجز دائم في ميزانياتها طوال فترة الحرب.

إحترام مبدأ توازن الموازنـة. وقد أثمر تدخل الدولة سريعاً في رفع الطلب الكلي لأعلى ممـا ترتب عليـه زيـادة الانتـاج وتمتـع الاقتصـاد الأمـريكي بحـالـة من الانتعاش.

(ب) ومن جهة أخرى. فقد صاحب هذا التطور في الظروف الاقتصادية تطوراً آخـر لا يقل عنـه أهمية في نطاق الدراسـات الاقتصاديـة، إذ أن بزوغ الفكـر الكينزي وتطور أدوات التحليل الاقتصادي بعد ظهور النظرية العـامة للعمـالة والنقود والفائدة ساهم في تغير النظرة لتوازن الموازنـة بحيث أصبح هذا التوازن لا يمثـل هدف في حد ذاتـه، وإنما أداة من أدوات تحقيق التـوازن الاقتصادي القومي، ومن ثم فإن الأداة ينبغي أن تستخدم على النحو المـلائم لتحقيق هذا الهـدف الهـام أي أن الحكـومـات يجب ألا تخشى من تـطويعهـا بصـورة أو أخرى - من خلال التسليم بوجود عجز أو فائض في الموازنـة - لتحقيق استقرار الأسعار وتعمالة الكامنة للقوى الانتاجية.

وقد نتج عن ذلك التطور أن أصبحت عناصر المـوازنـة من نفقات وإيرادات عامة تستخدم بغية تحقيق تـوازن الاقتصاد القـومي فالانفـاق العام يمكن أن يستخدم في زيادة أو انقـاص الانفاق الكلي، وبـالمثل فـإن مصادر الإيـرادات العامة يمكن أن تستخدم للتأثير على حجم الانفاق الكلي بالزيادة أو النقصان.

فأي زيادة في الانفاق العام تتحقق بإنشاء مشروعات عامة جديدة أو زيادة المنفق على المشروعات العامة القائمة، لا بد وأن تؤدي إلى زيادة في الانفاق الكـلي، ويتـوقف حجم هـذه الـزيـادة بـطبيعـة الحـال عـلى قيمـة مضـاعف الاستثمـار[1]، ومن جهة أخـرى فـإن كـل تحفيض في الضـرائب يعني زيـادة

---

(١) من المعروف أن كل زيادة في الإنفاق الحكومي يترتب عليه زيادة أكبر في الإنفاق الكلي على السلع والخدمات، ويتوقف حجم هذه الزيادة الأخيرة على قيمة مضاعف الاستثمار الذي يتوقف بدوره على الميل الحدي للاستهلاك، إذ أن هذا المضاف = $\frac{1}{\text{١ - الميل الحدي للاستهلاك}}$، فكلما زاد =

الانفاق، إذ أن من شأنه إتاحة الفرصة للأفراد للتصرف في قدر إضافي من دخولهم كانت الدولة تستولي عليه من قبل. ومرة أخرى فإن مقدار زيادة الانفاق الكلي في هذه الحالة تتوقف على قيمة مضاعف الاستثمار. وفي جميع الأحوال فإن زيادة الإنفاق الكلي تعني زيادة حجم الطلب الفعلي مما لا بد وأن يؤثر بالزيادة على حجم المعروض من السلع ومن ثم على مستوى الانتاج والعمالة بوجه عام.

وعلى العكس تماماً، فإن كل انكماش في الانفاق العام أو زيادة في الضرائب لا بد وأن يترتب عليها نقصان الانفاق الكلي ومن ثم انخفاض حجم الطلب الفعلي ونقصان المعروض من السلع مما ينعكس بشكل سلبي على مستوى الانتاج وعلى العمالة.

فعناصر الموازنة يمكن أن تستخدم على هذا النحو للتأثير على الانفاق الكلي بالزيادة أو النقصان بغرض الحفاظ على التوازن الاقتصادي. وبمعنى آخر فإن الموازنة يمكن أن تقوم بدور تعويضي في الاقتصاد القومي لمواجهة كل اتجاه ضار نحو الكساد أو نحو التضخم. فمن خلال عجز الموازنة يمكن مواجهة حالة الكساد بزيادة الانفاق العام والتغلب بذلك على انخفاض حجم الطلب الفعلي. كما أن تحقيق فائض في الموازنة من شأنه السماح بتخفيض حجم الانفاق الكي وامتصاص جزء من الطلب والتخفيف بالتالي من حدة التضخم. ومن الواضح أن التضحية بتوازن الموازنة يتم في هذه الحالات لتحقيق هدف أكبر أهمية وهو الحفاظ على توازن الاقتصاد القومي.

وقد بلور الفكر الاقتصادي هذا الدور التعويضي للميزانية في نظريتين أساسيتين تجمعهما في نهاية المطاف فكرة واحدة وهي أنه لا داعي للتمسك

= الميل الحدي للاستهلاك، كما أدت زيادة الإنفاق الحكومي إلى زيادة كبيرة في الإنفاق الكلي بفعل مضاعف الإستثمار والعكس صحيح.

بالتوازن السنوي للموازنة طالما كان ذلك يمثل خطراً على توازن الاقتصاد القومي. وتعرف أولى هاتين النظريتين بنظرية موازنة الدورة الاقتصادية، وتعرف ثانيتهما بنظرية العجز المقصود. وسنحاول فيما يلي توضيح مضمون كل منهما بإيجاز:

أولا - نظرية ميزانية الدورة الاقتصادية :

تقوم هذه النظرية على ملحوظة أساسية مؤداها تعرض الاقتصاديات الرأسمالية لما اصطلح على تسميته بالدورات الاقتصادية. وتشتمل كل دورة على فترة من الرخاء وأخرى من الكساد تدوم كل منهما عدة سنوات. وفي فترات الرخاء يزيد الطلب الكلي الفعلي ويرتفع معدل الإنتاج حتى يبلغ الاقتصاد مرحلة التشغيل الكامل للقوى الإنتاجية. أما في فترات الكساد فيقل الطلب وتزداد البطالة ويتردى الاقتصاد القومي إلى وضع بالغ السوء.

ويذهب دعاة هذه النظرية إلى أن الدولة تستطيع عن طريق استخدام اختلال الموازنة مواجهة الآثار الضاره لفترات الكساد والتضخم والعمل على استيعابها أو على الأقل التخفيف من مخاطرها، فعن طريق الموازنة التعويضية تستطيع الدولة القيام بدور عكسي للتيار السائد في الاقتصاد حتى تواجه عوامل التضخم في فترة الرخاء وعوامل الانكماش في فترة الكساد وذلك على النحو السابق شرحه.

وتخلص النظرية إلى أنه من المفيد في أوقات الرخاء أن تعمل الدولة على تكديس الفائض الذي تحققه موازناتها بغرض امتصاص الطلب الزايد، وأن تحتفظ بهذا الفائض لحين انتهاء فترة الرخاء وتعرض الاقتصاد القومي لأزمات الكساد، فحينئذ تستطيع الحكومة أن تستخدم الأموال المتراكمة لديها في زيادة الإنفاق العام ودفع الطلب لأعلى

فالنظرية تهدف للتضحية بالتوازن السنوي للموازنة من أجل تحقيق التوازن المالي للدولة خلال فترات الدورة الاقتصادية في مجموعها. فالفائض المتحقق في الرخاء سيستخدم في الكساد مما يجعل مالية الدورة متوازنة في المدى الطويل حتى وإن كانت مختلة على الدوام في المدى القصير.

ولما كان من المتصور أن تقوم الدولة بانفاق الأموال الاحتياطية المتراكمة في فترات الرخاء في غير الغرض الأصلي المخصص لها، فإن دعاة هذه النظرية يقترحون إنشاء صندوق مستقل تودع فيه الفوائض المالية المتحققة لحين ظهور الحاجة لاستخدامها في مواجهة أزمات الكساد.

وقد أخذت السويد بهذه النظرية قبل نشوب الحرب العالمية، إذ وافق برلمانها في سنة ١٩٣٧ على تطبيق فكرة موازنة الدورة الاقتصادية، وقرر إنشاء صندوق خاص يودع فيه فائض الموازنة في فترة الرخاء وينفق منه في فترة الكساد. كما سمح البرلمان للقائمين على إدارة هذا الصندوق بعقد القروض لمدة أقصاها خمس سنوات[١].

غير أن هذه النظرية لم تلق قبولاً بوجه عام. ولعل ذلك راجع إلى أن الاقتصاديات الرأسمالية الكبرى لا تعترضها الآن أزمات دورية عنيفة مماثلة لأزمة الكساد الكبير وإن كان تقدمها يكتنفه ما اصطلح على تسميته بالتقلصات الاقتصادية، وهي أزمات محدودة في مدتها وفي أهميتها[٢]، وبالإضافة لذلك فإن فكرة الدورة الاقتصادية ذاتها محل شك في الآونة الحاضرة كما أن تدخل

---

(١) انظر الدكتور محمد حلمي مراد: مالية الدولة - ١٩٦٤ - ص ٣٤٩

(٢) جرت العادة على مواجهة هذه التقلصات بواسطة أنظمة قريبة من النظام الذي سبق وأن طبقته السويد، وقد كونت فرنسا لهذا الغرض صندوق للموازنة يهدف للتخفيف عن حدة الأزمات الاقتصادية سواء كانت هذه الأزمات انكماشية أو تضخمية ووفقاً لنظام هذا الصندوق فإن البرلمان يوافق على اعتماد مبالغ معينة توضع تحت تصرف الصندوق ويترك للقائمين على إدارته حرية التصرف فيها بصورة تلائم الاتجاهات السائدة في الاقتصاد القومي.

الدولة الواسع في الحياة الاقتصادية قلل من أهمية إنشاء صندوق خاص لمواجهة الأزمات الاقتصادية، إذ أن النشاط الاقتصادي الحكومي أصبح الآن على درجة كبيرة من الأهمية يمكن معها للدولة التأثير بصورة حاسمة على الحياة الاقتصادية من خلال المشروعات العامة العديدة التي تقوم بإدارتها.

ثانياً ـ نظرية العجز المقصود

تبلور نظرية العجز المقصود كل ما سبق لنا ذكره عن التطور الذي طرأ على الفكر المالي بخصوص مبدأ توازن الموازنة. فمبتدعها، وهو السير وليم بفرج، يؤكد على ضرورة تدخل لدولة ـ مستخدمة الأدوات المالية المتاحة لها ـ كلما تعثر الاقتصاد القومي وتعرض للانكماش نتيجة نقصان حجم الطلب الفعلي. وفي تصوره أن تدخل الدولة يمكن أن يتم بأسلوبين متكاملين:

أولهما: يتمثل في العمل على زيادة طلب الأفراد على السلع والخدمات من خلال تخفيض الضرائب المفروضة عليهم.

وثانيهما: يتمثل في قيام الدولة باستثمارات عامة جديدة للتأثير في حجم الانفاق الكلي وتنشيط الاقتصاد القومي.

ومن الواضح أن كلا الأمرين يعني إيجاد فجوة بين نفقات الدولة وإيراداتها. فالأمر الأول يعني حتماً نقصان إيرادات الدولة بينما يؤدي الثاني إلى زيادة نفقاتها. لذا فإن تدخل الدولة على هذا النحو لا بد وأن ينتج عنه وجود عجز في موازناتها، غير أن هذا العجز مقصود ومطلوب نظراً للنتائج الطيبة المرجوة من ورائه.

وكما هو معلوم فإنه تمويل هذا العجز يتم عن طريق إصدار القروض العامة أو الإصدار النقدي. وأيا كانت طريقة التمويل فإن الداعين لنظرية العجز المقصودة لا يعبأون كثيراً ببعض الانتقادات السطحية التي يوجهها التقليديون

لوسائل تغطية العجز وخاصة لاستخدام القروض العامة. فالقول بأن استخدام القروض العامة سيؤدي لزيادة أعباء المواطنين والاخلال بتوزيع الأعباء العامة أمر تنقصه الدقة، إذ أن الدولة قد تستخدم القروض العامة لزيادة الاستثمارات العامة وتنمية الثروة القومية. فهي قد توجهها نحو تمويل المشروعات الانتاجية التي تفوق دخولها مقدار الزيادة في الدين العام الناتجة عن عقد القرض بل أنه من المتصور أن تساهم هذه المشروعات في تخفيف عبء الدين العام في المستقبل من خلال زيادتها لقدرة الدولة على استهلاك ديونها. أما انتقاد التقليديين لتمويل العجز عن طريق القروض لتخوفهم من سوء استخدام السلطات العامة لهذه القروض وانفاقها في أغراض استهلاكية فغير مقبول، ذلك أن المشكلة التي يثيرونها في هذا الخصوص ليست مشكلة اقتصادية بل سياسية إذ أنها تتعلق بضرورة وجود حكم جدير بتحمل المسئولية وبانفاق الأموال العامة بأسلوب اقتصادي، ثم إن انتقاد الاستهلاك العام والنظر إليه باعتباره مضيعاً للثروة أمر مرفوض إذ أن الاستهلاك هو الغاية النهائية من النشاط الاقتصادي. ومن ثم فليس هناك ما يدعو لانتقاده دائماً دون تريث أو تفكير

كما لا يخشى الداعين لهذه النظرية من الخطر الأساسي لتمويل العجز عن طريق القروض أو الاصدار النقدي، ونقصد بذلك خطر التضخم المتمثل في ارتفاع الأسعار وتدهور القيمة الشرائية للنقود فالتمويل بالعجز لا بد حقيقة وأن يؤدي إلى زيادة الطلب الكلي. فهذا أمر بديهي ولا يحتمل الشك أما القول بأن هذه الزيادة ستؤدي حتما إلى ظهور موجة تضخمية فليس بديهياً على الاطلاق إذ أن ذلك يتوقف على مرونة عرض السلع والخدمات. فإذا كانت هذه المرونة ضعيفة نظراً لسيادة حالة التشغيل الكامل للطاقات الإنتاجية فإن من الطبيعي أن ينتج عن زيادة الطلب زيادة تابعة في الأسعار. أما إذا كانت هذه المرونة كبيرة نظراً لوجود طاقات كثيرة معطلة وقادرة في حالة تشغيلها على زيادة

العرض استجابة لزيادة الطلب فإنه من غير المتصور أن ترتفع الأسعار أو تظهر أية موجة تضخمية، فظهور هذه الموجة إنما يتوقف في نهاية الأمر على العلاقة بين كل من الطلب الكلي والعرض. ومن ثم فإنه من الأفضل السعي نحو تحقيق توازن هذه العلاقة بدلاً من التركيز على توازن الموازنة، فهذا هو الطريق الأمثل لضمان استقرار الأسعار مع تحقيق العمالة الكاملة.

غير أن مؤيدي هذه النظرية يسلمون عادة بأهمية المعوقات الفنية التي تواجه تطبيقها ويمكننا في هذا الصدد الحديث عن ثلاثة من هذه المعوقات: صعوبة تحديد الوقت المناسب للتدخل، مشكلة تحديد القدر المناسب من التدخل. وأخيراً دقة تحديد مجالات هذا التدخل.

(أ) وفيما يتعلق بصعوبة تحديد الوقت المناسب للتدخل، فإنه من المتعارف عليه في الفكر المالي أن ظهور البطالة وتجاوزها حداً معنياً (٣٪ مثلاً من مجموع الأيدي العاملة) يعتبر بمثابة إشارة الخطر التي ينبغي أن تندفع الحكومة على ضوئها في استخدام سياسة العجز المقصود. غير أن تطبيق تلك القاعدة ليس بالأمر اليسير من الناحية العملية، إذ أن الاقتصاديات الرأسمالية تواجه بصفة عامة باتجاهات تصاعدية وأخرى تنازلية محدودة المدى لا تستحق أي تدخل من جانب الحكومة لتجميد آثارها، فهي لا تستمر إلا فترة بسيطة وتنقضي آثارها بصورة شبه تلقائية. لذا فإنه من الطبيعي أن تتريث الحكومة بعض الوقت قبل أن تتخذ قرارها بالتدخل لمواجهة الاتجاه الانكماشي، إلا أن الخشية كل الخشية أن يزيد هذا التريث عن حده خاصة وأن الإدارة الحكومية تحتاج عادة لمدة طويلة من الوقت لاعداد قراراتها ووضعها في حيز التنفيذ[١]

---

(١) ومما يزيد الأمور تعقيداً أن هناك خلافاً فكرياً حاداً حول ضرورة تدخل الحكومة للمحافظة على حالة العمالة الكاملة. فالبعض يرى أن الأزمات المحدودة مفيدة لأنها تشجع الأفراد على تغيير أعمالهم وعلى مواجهة المتغيرات الاقتصادية بشجاعة أكبر كما أنها تقضي على المشروعات الضعيفة لتتيح =

(ب) كما يثير تحديد القدر المناسب من التدخل مشكلة أخرى، فالعجز المقصود لا يتجاوز حداً معيناً. ويمكن قياس هذا الحد بمقدار الفجوة بين العرض الكلي والطلب الكلي، تلك الفجوة التي نتج عنها ظهور الإتجاه الانكماشي. غير أنه من الصعب عملياً أن تتوصل الحكومة إلى تحديد هذا المقدار على نحو دقيق مما يخشى معه أن تتجاوز القوة الشرائية الجديدة التي خلقها التدخل الحكومي الحد اللازم لاستيعاب الانكماش مما يعني في نهاية الأمر زيادة الطلب الكلي عن العرض الكلي وظهور إتجاه تضخمي في الاقتصاد القومي. لذا فإن التدخل الحكومي يجب أن يقترن دائماً بالحكمة، كما أن مقومات النجاح لن تتوفر إلا إذا كانت الإدارة الحكومية مدعمة بالكفاءات الفنية والمعلومات الاقتصادية الدقيقة[1].

(حـ) أخيراً فإن تحديد مجالات التدخل الحكومي يثير مشاكل متناهية الدقة فليس من السهل أن تقرر الحكومة - في خضم الأزمة الاقتصادية - أفضلية إستثمار مواردها الاستثنائية في قطاع على آخر، خاصة وأنه كثيراً ما يصعب عليها أن تنسحب بعد انتهاء الأزمة وتعود إلى تخفيض انفاقها من جديد. ولمواجهة هذا النوع من المشاكل تعمد بعض الحكومات إلى إنشاء صناديق مستقلة تأخذ على عاتقها مسئولية تخطيط الانفاق الحكومي الإضافي في حالة الأزمات الاقتصادية. وقد سبق لنا الكلام عن الصندوق الفرنسي المنشأ لهذا الغرض. وقد طبقت النرويج نفس الفكرة فأنشأت صندوقاً للأشغال العامة يستطيع

= الفرصة فيما بعد لظهور مشروعات أفضل. وبوجه عام فإن الأزمات المحدودة تدفع إلى التغيرات المحدودة ومن ثم فإنها توفر على اللم مع عناء التغيرات الضخمة التي قد تصبح ضرورية إذ ظلت الأمور ثابتة دواماً على حالها نتيجة تدخل الحكومة المستمر للقضاء على الأزمات المحدودة لدى ظهورها.

(١) يستلزم الاستخدام الناجح لسياسة العجز المقصود أن يتوافر لدى الدولة ميزانية قومية على جانب كبير من الدقة وأن تتوافر للحكومة القدرة على مراقبة الجهاز الائتماني وتوجيهه نحو نجاح هذه السياسة.

القائمين عليه استخدام الإمكانيات المتاحة لهم في التدخل في مختلف المجالات بصورة مرنة[1].

ويتضح لنا من استعراض هذه العقبات أن تطبيق سياسة العجز المقصود يستلزم التغلب على صعوبات عديدة، وعلى درجة كبيرة من الأهمية. وقد دفع ذلك بالبعض إلى رفضها كلية والمطالبة بالعودة إلى احترام مبدأ توازن الموازنة. إلا أنه يبدو لنا أن فائدتها مؤكدة ولا معنى لانكارها، فهي في جوهرها منطقية إذ تعني السماح للحكومة بالتخلي عن توازن الموازنة كلما تبين لها أن الحالة الاقتصادية تستدعي تدخلاً حاسماً من جانبها لزيادة حجم الطلب الكلي ومواجهة الإتجاه الانكماشي المتزايد، فهي لا تهدف لمحاربة مبدأ التوازن في ذاته ولكنها تؤكد ضرورة التغاضي عنه بصفة مؤقتة متى كانت المحافظة عليه تعني التضحية بهدف أسمى ألا وهو موازنة الاقتصاد القومي.

ومن الواضح أن التخلي عن توازن الموازنة لا ينبغي أن يستمر البتة بعد تحقيق هذا الهدف، إذ أن استمرار سياسة العجز المقصود بعد الوصول لحالة العمالة الكاملة إنما يعني تعريض الاقتصاد لموجة تضخمية قد تكون عواقبها أكثر خطورة من تلك التي تولدت عن الموجة الانكماشية الأصلية.

فالأخذ بمبدأ العجز المقصود لا يعني إذن بحال من الأحوال القضاء على فكرة موازنة الموازنة قضاءاً مبرماً. فتوازن الموازنة ما زال يمثل حتى الآن الوضع الطبيعي الذي ينبغي مراعاته عند تحضير الميزانية. وكل ما هناك أن هذا الوضع قد فقد أهميته التقليدية التي كانت تمنع المفكرين الماليين من مجرد التفكير في المساس به. فالجميع متفقون الآن على أن التضحية بهذا التوازن ليس بالأمر الخطير طالما كان ذلك يهدف لتحقيق توازناً آخر أكثر أهمية. فأي

---

(١) انظر: Leif Johansen; Economic Publique Col A. Colin 1975 pp 50 - 51.

فائدة نجنيها من موازنة نفقات الدولة بإيراداتها إذا كان الاقتصاد القومي يعاني من مشاكل عديدة تكمن علتها في إنخفاض الأنفاق؟ أنه لمن المشكوك فيه حقاً أن تتهلل أسارير العمال الذين يرزحون تحت نير البطالة وهم يسمعون وزير الخزانة وهو يعلن بفخر من فوق منصة البرلمان عن نجاحه في إعداد مشروع متوازن للموازنة ولكنهم حتماً ستفرج أساريرهم وتطمئن نفوسهم لو تم اعداد الموازنة على أساس وجود عجز مالي، وعلموا أن تمويل هذا العجز يعني زيادة الانفاق، ومن ثم تشغيل الطاقات العاطلة في الاقتصاد القومي

غير أنه من الضروري في تصورنا أن نعرض في ختام دراستنا لنظرية العجز المقصود لملاحظتين أساسيتين حول صلاحية هذه النظرية بوجه عام وصلاحيتها في حالة الاقتصاديات المتخلفة بوجه عام.

(١) فبالرغم من إقتناع الكثيرين بسلامة البناء الفكري لنظرية العجز المقصود، إلا أن البعض يشكك في صحتها الآن، ذلك أنها وضعت إنطلاقاً من مبادىء الفكر الكينزي الذي يربط بين ظهور البطالة من جهة، ونشأة الإتجاه الانكماشي في الاقتصاد القومي من جهة أخرى. والملاحظ في الآونة الأخيرة أن الاقتصاديات الرأسمالية تعاني من حالة فريدة من البطالة والتضخم في آن واحد[١]. ويبدو الفكر الكينزي عاجزاً عن تفسير هذه الحالة والإحاطة بها كما أنه يبدو من المؤكد أن محاولة التصدي لها من خلال نظرية العجز المقصود لا بد أن تبوء بالفشل، ذلك أن زيادة الإنفاق العام التي تدعو إليها هذه النظرية إنما تهدف لمواجهة الإتجاه الإنكماشي ومن ثم فإنه لا يستقيم مطلقاً الأخذ بها لحل مشاكل الاقتصاديات التي تواجه حالة عسرة من التضخم والبطالة.

(٢) وبالإضافة لذلك فإنه من الضروري أن نلفت نظر القارىء إلى أن

---

(١) أي أن الركود الاقتصادي لا يصاحبه هبوط في الأسعار وإنما ارتفاع مستمر لمستواها وهو ما يسمى stagflation.

التحليل الذي تتضمنه نظرية العجز المقصود لا ينطبق البتة على الاقتصاديات المختلفة نظراً لضعف مرونة العرض فيها بوجه عام[1]، فأي زيادة في الإنفاق العام بها لا بد وأن تؤدي إلى زيادة تابعة في الطلب. ومن السهل علينا أن نتتبع نتائج هذه الزيادة على عرض مختلف السلع:

(أ) فبالنسبة للسلع الزراعية لن يتأثر العرض كثيراً نظراً لضعف مرونته بوجه عام[2].

(ب) وبالنسبة للسلع الصناعية، فإن الأمر يتوقف على وجود طاقة عاطلة في القطاع الصناعي. فإذا إنعدمت هذه الطاقة كان العرض أيضاً غير مرن. أما إذا توافرت فإن زيادة الطلب ستؤدي حتماً لرفع مستوى الإنتاج، لكن في حدود ضيقة إذ سيتوقف ذلك على عاملين: أهمية الطاقة العاطلة من جهة - ومن النادر أن تكون كبيرة - ونسبة ما يخصص من الإنفاق لشراء هذه السلع وهي الأخرى عادة ما تكون ضئيلة في الدول المتخلفة نظراً لانخفاض مستوى الدخول وتركيز الأفراد على شراء المنتجات الغذائية الزراعية.

ويتضح من ذلك أن زيادة الإنفاق العام لن يترتب عليها حل مشكلة البطالة في الاقتصاديات المتخلفة. والحقيقة أن جوهر المشكلة لديها مختلف تماماً عنه في الاقتصاديات المتقدمة. إذ أنها لا تعاني من نقص في الطلب - كما هو عليه الحال في الاقتصاديات الأخيرة - وإنما من ضعف الطاقه الإنتاجية، وهذا الضعف ناتج أساساً من ندرة بعض عوامل الانتاج وخاصة عاملي رأس المال والموارد الطبيعية.

---

(١) انظر. Raja Chelliah: Fiscal Policy in under devloped countries George Allen and in-win Ltd 1 60, pp 35 - 36

(٢) من المعروف أن عرض السلع الزراعية قليل المرونة بوجه عام نظراً لصعوبة تغيره في المدى القصير، إذ أنه من الصعب استصلاح أراضي زراعية جديدة في هذا المدى أو زيادة حجم المنتج من السلع الزراعية باستخدام أساليب إنتاجية جديدة.

ومن المعروف أن مشكلة ضعف الطاقة الإنتاجية تعتبر من المشاكل طويلة الأجل، لذا فإنه من الخطأ أن نسعى لحلها بإجراءات قصيرة الأجل مثل زيادة الانفاق العام عن طريق عجز الموازنة(١)، غير أن هذا لا يمنع من اللجوء لهذا العجز في بعض الحالات، وفي حدود ضيقة لخدمة بعض أغراض التنمية وخاصة لتعويض ضعف الاستثمارات الفردية الخاصة.

وبانتهاء دراستنا لمبدأ توازن الموازنة، يكون قد تبين لنا مقدار التطور الذي لحق بقواعد تحضير الموازنة بوجه عام. وبغير شك فإن هذا التطور هام وخطير، ولعله يوضح الفارق بين الفكر المالي التقليدي والفكر المالي الحديث. فالفكر التقليدي يقوم أساساً على مبدأ إنعزال الموازنة عن الحياة الاقتصادية، ويدعو لاستمرار الفصل بين تحضير الموازنة وبين الأوضاع الاقتصادية السائدة. غير أن الحقيقة تختلف تماماً عن ذلك، إذ أن الموازنة ليست إلا عنصراً من عناصر الوضع الاقتصادي فهي نتاج هذا الوضع من جهة، كما أنها تساهم في تحديد ملامحه من جهة أخرى. لذا فإنه يبدو لنا أن تطور قواعد تحضير الموازنة على النحو الذي عرضناه في هذا الفصل كان أمراً محتماً، وهو يمثل في نظرنا الخطوة الأولى نحو تغيير النظرة تماماً لموازنة الدولة من مجرد وثيقة تحتوي على أرقام لنفقات الدولة وإيراداتها إلى بيان تفصيلي بخطة عمل الحكومة لتحقيق الرفاهية العمة. ونعتقد أن تطور إجراءات إعداد الموازنة يمكن بدوره أن يدعم بصورة فعالة الاتجاه الجديد(٢) وذلك على النحو الذي سنبينه خلال الفصل المقبل.

---

(١) انظر الدكتور رياض اشيخ: المالية العامة في الرأسمالية والإشتراكية سنة ١٩٦٦، ص ٣٩٩.

(٢) انظر Renaud de la Geniére: Le Budget - Fondation des sciences politiques - Paris 1976 p. 335.

الباب الثانى

نظرية الانفاق العام

هناك محل لدراسة النفقات العامة من الوجهة المالية والاقتصادية. فتوزيع النفقات العامة على مختلف الخدمات العامة قد يثير مشاكل ذات طبيعة إدارية أو سياسية ولكنه بالقطع لا يؤثر في مجريات الحياة الاقتصادية ومن ثم فإنه لا يثير كثيراً اهتمام المشتغلين بالمالية والاقتصاد. وبالمثل فإن الآثار الاقتصادية للأنفاق العام لا تعتبر من الموضوعات الجديرة بالدراسة التفصيلية المتعمقة طالما كان حجم هذا الأنفاق محدوداً وكانت الحيدة تميزه.

وقد كان من الطبيعي أن تتطور الأمور سريعاً بعد اندثار مفهوم الدولة الحارسة وسيطرة مفهومي الدولة المتدخلة والدولة الاشتراكية على الفكر السياسي والمالي بعد أزمة الكساد الكبير فالتزايد المستمر في حجم الأنفاق العام وتشعب أوجهة كان لا بد وأن يلفت نظر الماليين إلى ضرورة العناية بدراسة موضوع النفقات بتفصيل أكبر بحيث لا يقتصروا على دراسة حجمها الإجمالي، وإنما يتناولوا أيضاً بالتحليل محتوياتها وآثارها المتنوعة على مختلف جوانب الحياة الاقتصادية وقد دعم هذا الاتجاه انهيار فكرة حياد النفقة واقتناع الجميع بأن كل تغير في حجم الأنفاق العام أو في محتوياته لا بد وأن تنتج عنه آثاراً محددة على نمو الناتج القومي وتوزيعه وقد بات هذا الأمر مفروغاً منه في وقتنا الحاضر، إذ أن استخدام الدولة لنفقاتها في تحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية جعل من حياد النفقة مبدأ في ذمة التاريخ تندر الاشارة إليه الآن.

وقد انعكس اهتمام الماليين المتزايد بدراسة موضوع نفقات الدولة في تشعب دراساتهم المتعلقة به فهم لا يكتفون حالياً بتبيان آثار الأنفاق العام، وإنما يطرقون مجالات جديدة تماماً لم تكن تستحوذ البتة على اهتمامهم في الماضي. ولعل أهمها ترشيد الأنفاق العام الذي أضحى يمثل جانباً من جوانب دراسة النفقات العامة. وسنحاول خلال دراستنا في هذا الباب أن نبرر بوجه عام تلك

الجوانب الجديدة التي أصبحت تستأثر باهتمام شراح المالية وهم بصدد دراسة هذا الموضوع.

وسنقسم دراستنا لفصول أربعة ـ نخصص أولها: لتعريف النفقة العامة وبيان أركانها المختلفة، ثم نتناول في الفصل الثاني: التقسيمات الأساسية للنفقات العامة ـ النظرية منها والتطبيقية ـ، أما الفصل الثالث فنخصصه لدراسة حدود الأنفاق العام فنتناول أولاً بالدراسة ظاهرة أزدياد الأنفاق العام، ثم نتبع ذلك بدراسة ضوابط ترشيد هذا الأنفاق، ونختتم هذه الدراسة بفصل رابع نوضح فيه الآثار الاقتصادية لنفقات الدولة.

الفصل الأول
تعريف النفقة العامة

يعرف علماء المالية النفقة العامة[1] بأنها مبلغ من النقود يقوم بإنفاقه شخص عام بقصد إشباع حاجة من الحاجات العامة. ويتضح من دراسة ذلك التعريف أن أركان هذه النفقة ثلاثة:

١ ـ النفقة العامة مبلغ نقدي.
٢ ـ بواسطة شخص عام.
٣ ـ بهدف أداء خدمة ذات نفع عام. النفقة العامة يقصد بها تحقيق نفع عام

ونتناول فيما يلي كل ركن منها بشيء من التفصيل.

أولاً ـ النفقة العامة مبلغ من النقود:

يتميز إنفاق الدولة في عصرنا الحاضر بأنه نقدي. فالدولة تقوم عادة وهي بصدد أداء الخدمات العامة بإنفاق مبالغ نقدية للحصول على مستلزماتها من السلع (المواد الخام والسلع كاملة التصنيع) والخدمات (عمل الأفراد). وقد نشأ هذا الركن من أركان النفقة العامة نتيجة تطور طويل. فقد كانت الدول تميل في الماضي إلى الحصول على بعض مستلزماتها في صورة عينية عن طريق مصادرة جزء مَن ممتلكات الأفراد تسخرهم للعمل لحسابها بدون أجر. ثم لم تلبث بعد الثورات الشعبية الأوروبية أن تخلت عن هذا الأسلوب لمجافاته لمبادىء الديمقراطية ولاعتراض الأفراد المتزايد عليه، إلا أنها استمرت في أداء بعض

---

(١) Depense Public - Public espenditure

التزاماتها في صورة عينية ومثال ذلك تقديم المزايا العينية للعاملين فيها كمنحهم سكناً مجاناً أو توفير المأكل والملبس لهم. ثم انتهى الأمر بمعظم الدول إلى استبعاد الأسلوب العيني تماماً نظراً لعدم ملائمته لمقتضيات العصر ولإهداره أحياناً لمباديء العدالة في توزيع الأعباء العامة.

١ - فمن جهة أدى تطور النظام الاقتصادي من الاقتصاد العيني إلى الاقتصاد النقدي إلى شيوع استخدام الأسلوب النقدي لشراء كافة مستلزمات الدولة بدلاً من شرائها عن طريق المقايضة. ومما دعم هذا الاتجاه تزايد الاهتمام بمراقبة الانفاق العام، اذ من المعروف أن الرقابة كثيراً ما تتعذر عند اتباع أسلوب الانفاق العيني نظراً لصعوبة تقييم هذا الانفاق، والحكم على موافقته للمبادىء الاقتصادية.

٢ - من جهة أخرى، فإن منح المزايا العينية قد يؤدي لاهدار اعتبارات العدالة في توزيع الأعباء العامة بين الأفراد، ذلك أن الدولة قد تراعي هذه الاعتبارات عند دفع وتحصيل الضرائب، ثم تعود فتهدرها عن طريق منح البعض مزايا معينة تؤدي لتخفيف مقدار مساهمتهم في تحمل الأعباء العامة.

هذا - وقد ترتب على استخدام الدولة للأسلوب النقدي في الانفاق العام أن تضخم حجم هذا الانفاق ظاهرياً نتيجة تدهور قيمة النقود على النحو الذي سنبينه في الفصل الثالث. ونكتفي في هذا الخصوص أن ننبه القاريء إلى أن هذا لا يعني زيادة حجم الأعباء العامة الملقاة على عاتق المواطنين بقدر ما يؤدي لحسن توزيعها عليهم.

ثانياً - صدور النفقة من شخص عام:

لا يعتبر المبلغ النقدي المنفق لأداء الخدمة العامة بمثابة نفقة عامة إلا إذا صدر من شخص عام. ويتوافر هذا الركن بوضوح متى كانت النفقة صادرة من

إحدى الهيئات العامة الإدارية مثل الدولة والمجالس المحلية والمصالح الحكومية التي تتمتع بشخصية إدارية وذمة مالية مستقلة ـ وكذا كافة المنشآت العامة ذات الشخصية الإدارية والمالية المستقلة مثل الجامعات. وعلى عكس ذلك، فإن هذا الركن يعتبر منتفياً بدون جدال متى صدر الانفاق من الأفراد حتى ولو كان يهدف لتحقيق نفع عام. فلو قام شخص ببناء مدرسة وتبع ذلك بإهدائها للدولة، فإن إنفاقه لا يعتبر عاماً، إذ من الجلي أن الأموال المنفقة لم تخرج من ذمة شخص عام. أما حيث يثور الخلاف فحينما يتعلق الأمر بتحديد طبيعة المبالغ التي تنفقها المشروعات الاقتصادية العامة التي تمارس نشاطاً يطابق أو يشابه الأنشطة الخاصة. فالبعض يعتبر هذه المبالغ نفقات خاصة بينما يضفي البعض الآخر عليها صفة الإنفاق العام:

١ ـ أما من يقولون بأنها نفقات خاصة فيبررون ذلك بأن التفرقة بين النفقات العامة والخاصة إنما يجب أن تستند إلى الطبيعة القانونية لمعاملات الجهة القائمة بالإنفاق. فالنفقات العامة في تصورهم هي تلك الصادرة من الأشخاص العامة التي تهدف من نشاطها لتحقيق النفع العام، وتعتمد في ذلك على ما تتمتع به من سلطات آمرة مثل قدرتها على إصدار القوانين والقرارات الإدارية. أما ما عدا ذلك فيدخل في عداد النفقات الخاصة. وعلى ذلك فإن نشاط المنشآت المذكورة لا ينتج عنه إنفاق عام، لأنها وإن كانت تهدف تحقيق النفع العام، إلا أنها تعتمد في ذلك على وسائل وأساليب المنشآت الخاصة من تعاقد وتبادل[١]

٢ ـ أما مؤيدي اعتبارها نفقات عامة، فيستندون إلى أن معيار التفرقة بين النفقات العامة والخاصة ينبغي أن يرتكز على الطبيعة الوظيفية والاقتصادية

---

(١) انظر Duverger Maurice : Institutions Financières P.U.F, 1956, P48.

للجهة التي تصدر عنها النفقة. فطالما كانت هذه الجهة من المنشآت العامة المنوط بها تحقيق الصالح العام، فإن نفقاتها تكتسب صفة العمومية حتى لو كان نشاطها يماثل النشاط الخاص. والقول بغير ذلك لا يعني إلا تجاهل التطور الذي لحق بالمالية العامة نتيجة عدم اقتصار الدولة على أداء الخدمات الأساسية وقيامها بالتدخل في جوانب الحياة الاقتصادية والاجتماعية المختلفة.

وفي واقع الأمر، فإن نفي البعض لصفة النفقة العامة عن مصروفات المشروعات الاقتصادية العامة إنما يدل على مدى تأثير جانب من الفكر المالي حتى الآن بمفهوم الدولة الحارسة. فالمشكلة الحقيقية التي تكمن وراء الخلاف سالف الذكر تتمثل في رأينا في تحديد الدور الذي ينبغي للدولة أن تقوم به في الحياة العامة. فالرأي الأول ينطلق من تصور محدد لهذا الدور مطابق لمفهوم الدولة الحارسة مما يتحتم معه قصر النفقات العامة على مصروفات الدولة المخصصة لأداء الخدمات الأساسية التي يرتبط وجود الدولة ذاته بأدائها. والتي تلجأ السلطات العامة أثناء قيامها بها لاستخدام ما تتمتع به من سلطة آمرة. أما الرأي الثاني فيأخذ في اعتباره ما طرأ على دور الدولة من توسع في عصرنا الحاضر نتيجة سعيها لتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي عن طريق إقامة العديد من المشروعات العامة الخاضعة لسيطرتها، والتي تستطيع توجيهها دوماً نحو تنمية الناتج القومي وتوزيعه بصورة عادلة على نحو يكفل تحقيق هذا التوازن.

ثالثاً: النفقة العامة يقصد بها تحقيق نفع عام:

ويجب أخيراً لاعتبار المبالغ النقدية التي تنفقها الأشخاص العامة بمثابة نفقة عامة أن تكون الغاية منها أداء خدمة عامة ينتج عنها تحقيق نفع عام يستفيد منه مجموع المواطنين، وليس فرداً معيناً بالذات. ومن اليسير تبرير هذا الركن الثالث فمن المعروف من جهة أن أجهزة الدولة والهيئات العامة لم تنشأ أصلاً

لتحقيق مصالح خاصة محدودة، وإنما لخدمة الصالح العام. ومن جهة أخرى فإن مصروفات هذه الأشخاص العامة يتم تمويلها من الضرائب والرسوم التي تحصل من المواطنين وفقاً لمبادىء معينة يفترض مراعاتها للعدالة في توزيع الأعباء العامة، ومن المحقق أن هذه العدالة لن تكتمل إلا إذا حرصت الأشخاص العامة على إنفاق أموالها على نحو يحقق الصالح العام. فمثلما يتحمل الجميع أعباء الأنفاق ينبغي أن يستفيد الجميع أيضاً من منافعه.

هذا ومن المعروف أن نطاق ومحتوى الخدمات العامة التي تقدمها الدولة لمواطنيها يتعرضان لتغير مستمر نتيجة تدخل الدولة المتزايد في الحياة العامة مما يجعل من العسير تحديد الخدمات العامة المحققة للنفع العام تحديداً موضوعياً وعلى سبيل الحصر. وكما سبق أن ذكرنا فإن هناك حاجات أساسية يرتبط قيام الدولة ذاتها بأدائها، وتتمثل في الدفاع عن الحدود ضد أي عدوان خارجي وتوفير الأمن الداخلي لمجموع المواطنين، وأخيراً الفصل في المنازعات بينهم. وبالإضافة لذلك، تقوم الدولة بتقديم العديد من الخدمات العامة الأخرى التي تتحدد نوعياتها وأهميتها بحسب المذهب السياسي السائد في كل منها وكلما اتجهت الدولة إلى التدخل بصورة متزايدة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية كلما تزايد حجم هذه الخدمات وتعاظم تأثيرها على رفاهية المواطنين.

ويتفق شراح المالية عامة على أن تحديد الخدمات العامة المحققة للنفع العام يعتبر مسألة سياسية أكثر منها مالية[1]، ذلك أنه طالما كان تقرير الحاجات العامة معتبراً من الأمور السياسية فإنه من الطبيعي أن يترك تحديد الخدمات الكفيلة بسدها أيضاً للسياسة مع تمكين ممثلي الأمة من مراقبتهم في هذا الصدد للتحقيق من توافر ركن النفع العام في كافة نفقات الدولة. وتكفل معظم الدساتير

(١) انظر الدكتور أحمد جامع ـ فن المالية العامة ١٩٧٥ ص ٦٦ وانظر أيضاً الدكتور السيد عبد المولى ـ المالية العامة ١٩٧٦ ص ٦٢ ـ ٦٣

ذلك إذ تسمح لنواب البرلمان بالتقدم بأسئلة واستجوابات للوزراء، تحريك المسئولية السياسية ضدهم في حالة إنفاقهم لأموال عامة بهدف تحقيق بعض المصالح الخاصة، ولا يكتفي عادة بهذه الرقابة السياسية، وإنما يتقرر بجانبها رقابة أخرى إدارية وثالثة قضائية بهدف التحقق بأفضل صورة ممكنة من سلامة أهداف الانفاق العام.

الفصل الثاني
تقسيمات النفقات العامة

واكب تدخل الدولة المتزايد في الحياة الاقتصادية والاجتماعية تنوع النفقات العامة نتيجة تعدد أوجه الإنفاق العام وصورة، وبذلك اكتسبت دراسة وطبيعة وموضوع الأعباء العامة وليس فقط مقدارها أهمية كبيرة في الوقت الحالي، فلم تنل في النظرية التقليدية هذه الطبيعة أدنى حد من الاهتمام. ذلك أن الأعباء العامة كانت كلها، تقريباً من طبيعة واحدة، تقتصر على النفقات الضرورية لتيسير المرافق الإدارية؛ كدفع مرتبات الموظفين وصيانة المباني العامة الخ، وكان التقسيم السائد للنفقات يقوم على أساس الجهة التي تقوم بالإنفاق، وهذا هو أحد نوعي التقسيم الإداري الذي لا تزال له بعض الأهمية. أما بعد اتساع نشاط الدولة فقد تنوعت تقسيمات النفقات العامة[1]، الأمر الذي دفع بشراح المالية العامة إلى البحث عن أسس منطقية واضحة يمكن تقسيم هذه النفقات في أقسام متميزة مما يتيح للباحث الاقتصادي المالي تحليل الإنفاق العام[2] وسندرس فيما يلي أهم هذه التقسيمات.

---

(١) انظر دكتور باهر محمد عتلم ـ المرجع السابق ص ٦٩ ـ ٨٠.

(٢) انظر دكتور محمد دويدار دراسات في الاقتصاد المالي ص ٦٣ ـ ٨٧.

المبحث الأول

التقسيمات الإدارية للنفقات العامة

سنتناول بالدراسة في هذا المبحث تقسيم الإنفاق العام، إدارياً، وهذا التقسيم هو إما على أساس الجهة التي تقوم بالإنفاق وإما على أساس الوظائف الرئيسية التي تقوم بها الدولة وهذا التقسيم هو الذي نجده في الموازنات العامة لمختلف الدول.

وفقاً لهذا المعيار يتم تصنيف النفقات العامة تبعاً للوحدات الإدارية التي تباشر النشاط الحكومي (كرئاسة الجمهورية، والوزارات والمصالح المختلفة)، وهو معروف منذ زمن بعيد نظراً لمنطقيته وضروريته. فمن الطبيعي أن يهتم محضرو الميزانية بتقسيم النفقات على أجهزة الدولة المختلفة، بحيث يتحدد لكل منها جزءاً معيناً من الموارد العامة تستطيع على ضوءه أن ترسم سياستها الإنفاقية. وفضلاً عن ذلك فإن هذا التقسيم يتيح للمطلع على الميزانية تبين اتجاهات السياسية الحكومية عن طريق دراسة حجم النفقات المخصص لكل مصلحة من مصالح الدولة وإجراء المقارنات المناسبة في هذا الخصوص.

وقد كان التقسيم الإداري مقبولاً عامة عندما كان حجم الإنفاق العام ضئيلاً وكان الجهاز الإداري للدولة محدوداً إلا أنه مع تطور بنيان هذا الجهاز واتساع نطاقه، أصبح هذا التقسيم يثير بعض المشاكل الفنية، إذ أصبح توزيع الإنفاق يتم الآن على مراحل متعددة بحيث يخصص مبلغ إجمالي لكل جهاز من أجهزة الدولة الرئيسية (كل وزارة على سبيل المثال) ثم يتولى هذا الجهاز بدوره تقسيم نفقاته على الهيئات التابعة له والتي قد تحتاج أحياناً بدورها لتقسيم

نفقاتها على مختلف المشروعات التي تهيمن عليها. ومما يجعل الأمر يزيد صعوبة أن الجهاز الإداري للدولة يتعرض عادة للتغيرات من سنة لأخرى بحيث تتغير تبعية بعض الهيئات والمشروعات من جهاز لآخر من الأجهزة العامة مما يترتب عليه صعوبة متابعة تطور حجم الإنفاق العام المخصص لمختلف مصالح الدولة

وبالرغم من هذه الانتقادات فإن التقسيم الإداري ما زال محتفظاً بأهميته وتحرص كل الدول على تصنيف نفقاتها طبقاً له نظراً لضرورته.

ونظراً لما يكتنف هذا التقسيم من نقائص، فإن بعض الدول لا تكتفي بتقسيم النفقات على أساسه فقط وإنما تلحق به تقسيماً آخر وظيفياً يتم فيه تصنيف النفقات العامة وفقاً لموضوعها. وطبقاً لذلك فإنه يتم أولاً تقسيم النفقات إدارياً ثم يتبع ذلك تقسيمها وفقاً للمادة أو الخدمة موضوع الإنفاق بحيث يتيسر تجميع كل مجموعة متشابهة من النفقات في بنود موحدة.

ووفقاً لهذا التقسيم تصنف النفقات العامة طبقاً للوظائف والخدمات التي تضطلع بها الدولة في مختلف المجالات. وعلى ذلك فإنه يتم تبويب النفقات في مجموعات متجانسة بحيث تخصص كل مجموعة لوظيفة معينة من هذه الوظائف. فيمكن مثلاً تقسيم النفقات العامة على وظائف الدفاع والشئون الخارجية والأمن الداخلي والعدالة والثقافة والتعليم والصحة والشئون الاجتماعية والشئون الاقتصادية[1] ولعل في ما يوضح لنا أصالة هذا التقسيم. فالمعيار المتبع فيه لتصنيف الدولة هو الغرض المباشر وبمعنى آخر نوع الخدمة التي تنفق الموارد العامة لتأديتها وذلك بصرف النظر عن التبعية الإدارية للوحدة

---

(١) انظر دكتور باهر محمد عتلم «المالية العامة ومبادىء الاقتصاد المالي - المرجع السابق - ص ٧٠

الحكومية القائمة بالإنفاق. وقد اقترح خبراء الأمم المتحدة في تقرير لهم عن تصنيف النفقات العامة تقسيمها وظيفياً في مجموعات خمس[٢].

١ - وتشمل المجموعة الأولى الخدمات العامة الأساسية التي يرتبط تقديمها بممارسة الدولة لسيادتها وهي تتمثل في الدفاع والأمن والعدالة والإدارة العامة - أي أجهزة الدولة السيادية (الإدارية المالية والسياسة الخارجية وما نحو ذلك). ويلاحظ من هذا التعداد أن هذه المجموعة تقتصر على الخدمات التي لا يتصور أن تقوم للدولة قائمة دون أدائها. ولذا يطلق عليها اصطلاح الخدمات الأساسية، وهي تقدم دائماً بواسطة أجهزة عامة ولا يمكن تركها بحال من الأحوال للنشاط الخاص أياً كان النظام السياسي السائد في الدولة.

٢ - أما المجموعة الثانية فتشمل الخدمات الجماعية وهي مجموعة الأنشطة التي ترتبط بتقديم خدمات ضرورية لحياة المجتمعات المتحضرة ومثال ذلك خدمات المجاري ومياه الشرب وتمهيد الطرق. وتقوم الأجهزة الحكومية بوجه عام بتقديم هذه الخدمات نظراً لأهميتها القصوى وعموم النفع العائد من وراء تقديمها إلا أنه ليس هناك ما يمنع القطاع الخاص من المساهمة أحياناً بقدر ضئيل في تقديمها

٣ - وبالنسبة للمجموعة الثالثة فإنها تشمل الخدمات الاجتماعية الضرورية للأفراد مثل التعليم والصحة والرعاية الاجتماعية. وتتولى الأجهزة الحكومية تقديم هذه الخدمات في معظم الدول وإن كان القطاع الخاص يساهم بأقدار متفاوتة في تقديمها في بعض الدول.

---

(١) انظر التقرير الذي أعدته لجنة خاصة من الخبراء وعنوانه:

A manual for economic and functional classification of government transactions - United Nations New - York 1958.

٤ ـ أما المجموعة الرابعة فتشمل الخدمات الاقتصادية وهي تتضمن جميع أنواع الأنشطة ذات الطابع الاقتصادي التي تقوم بها المنشآت العامة، وكما سبق أن أشرنا خلال هذه الدراسة فإن مجالات هذه الخدمات في اتساع مستمر نتيجة لتعاظم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، وهي تشمل حالياً الزراعة والثروة المعدنية والوقود والقوى والنقل والمواصلات بالإضافة للأنشطة العلمية والأبحاث، ويمكن بطبيعة الحال اعتبار كل مجال من هذه المجالات بمثابة قسم مستقل وتقسيمه بالتالي لأفرع محددة حسب نوعية الخدمات المقدمة.

٥ ـ أخيراً فإن المجموعة الخامسة تشمل بنود الإنفاق العام غير القابلة للتخصيص ويمكن أن تندرج تحتها فوائد الدين العام والاعانات الحكومية التي لم يرد ذكرها في المجموعات الأربع السابقة وكذلك التحويلات التي تتم لصالح الهيئات العامة على اختلاف مستوياتها. وبصفة عامة فإن هذه المجموعة تضم كافة النفقات التي لا يمكن تخصيصها ولا يتسع من ثم المجال لضمها لاحدى المجموعات السابقة الذكر.

ويتضح من تصنيف النفقات العامة على هذا النحو أن المعيار الوظيفي يهدف لإظهار حجم النشاط الحكومي في مجالات الخدمات العامة المختلفة مما يسمح بتتبع تطوره من فترة لأخرى بصورة ميسرة. وتبدو هذه الميزة واضحة في حالة الدول المتخلفة والتي تتميز بعدم استقرار هيكلها التنظيمي وتغير مسميات واختصاصات الأجهزة الحكومية بصفة مستمرة وفي أجال قصيرة. فالمعيار الوظيفي يتيح الفرصة لتتبع حجم الإنفاق على كل خدمة من الخدمات العامة بصرف النظر عن صفة الجهاز الحكومي القائم به.

على أنه لا ينبغي أن يفهم مما سبق أن المعيار الوظيفي يفضل المعيار الإداري أو أنه قادر على الحلول محله، فلكل منها منافعه ولعله من الأفضل أن

ننظر لكل منهما على أنه مكمل للآخر خاصة وأنه ليس هناك ما يمنع بداهة من الاستعانة بهما معاً.

هذا ويمكننا الاستعانة بالمعيار الإداري للنفقات العامة في سبيل تقسيمها وظيفياً وذلك عن طريق تجميع اعتمادات الإدارات الحكومية التي تقوم بوظائف متشابهة ولكنها تتبع من الناحية الإدارية وزارات وهيئات عامة مختلفة ثم تبويب هذه الاعتمادات في مجموعات متجانسة وظيفياً.

وقد انتشر التقسيم الوظيفي بصورة واسعة منذ بداية الخمسينيات وعرفته مصر منذاك إذ كانت الميزانية المصرية تعرض فيما مضى النفقات عرضاً وظيفياً فكانت النفقات توزع على مجموعات ثلاث: مصروفات السلطة العليا ومصروفات الأمن ومصروفات الرخاء[1].

---

(١) كانت مصروفات السلطة العليا تشمل مخصصات رئيس الدولة وما ينفق على الهيئات النيابية وعلى مجلس الوزراء ووزارتي الخزانة والتخطيط وهيئات الرقابة وخدمة الدين العام. أما مصروفات الأمن فكانت تشمل المصروفات الخاصة بالدفاع الخارجي والتمثيل السياسي والقنصلي والأمن الداخلي والقضاء. أخيراً فإن مصروفات الرخاء كانت تشمل المصرفات التي تقوم بها الحكومة لتحقيق التقدم والرخاء للمجتمع من كافة الوجهات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

المبحث الثاني

التقسيم الاقتصادي للنفقات العامة:

يهدف التصنيف الاقتصادي للنفقات العامة لتويب عمليات الدولة المالية بحسب طبيعتها الاقتصادية بحيث يمكن تقديم البيانات اللازمة عنها بصورة متناسقة يسهل معها دراسة الآثار الاقتصادية لنشاط الحكومة.

وقد عرض خبراء الأمم المتحدة في تقريرهم السابق ذكره نظاماً دقيقاً للتبويب الاقتصادي[1]. غير أننا سنكتفي في هذه الدراسة الموجزة للإشارة إلى تقسيم آخر تضمنه أيضاً هذا التقرير ويندر أن تخلو منه إحدى الميزانيات العامة في وقتنا الحاضر ألا وهو تقسيم النفقات إلى جارية ورأسمالية. وقد بين التقرير مكونات كل نوع منهما على النحو الآتي:

١ ـ **النفقات الجارية**، وهي تلك التي تتكرر بصفة دورية وتهدف لتسيير المرافق العامة بانتظام، وتشمل ما يأتي

(أ) نفقات على السلع والخدمات وتضم مرتبات وأجور الموظفين ومشتريات السلع والخدمات.

(ب) سداد فوائد الديون العامة على اختلاف أنواعها.

---

(١) ينقسم النظام المقترح إلى خمسة مجموعات رئيسية هي

١ ـ العمليات المالية الخاصة بالسلع والخدمات

٢ ـ مدفوعات الفوائد.

٣ ـ المدفوعات التحويلية.

٤ ـ العمليات الخاصة بالمستحقات المالية.

٥ ـ التسويات النقدية

(جـ) الإعانات والمدفوعات التحويلية سواء كانت نقدية أو عينية وسواء كانت تهدف لتقديم دعم مباشر أو غير مباشر للأفراد أو لسلع وخدمات معينة.

٢ - النفقات الرأسمالية، وهي تلك التي تخصص لتكوين رؤوس الأموال العينية أو بمعنى آخر تلك التي تهدف لتنمية الثروة القومية، وتشمل ما يأتي:

(أ) إجمالي تكوين رأس المال الثابت أي إجمالي الاستثمار.

(ب) التحويلات الرأسمالية وتنقسم لنوعين: تحويلات رأسمالية في الداخل، وينبغي تقسيمها حسب القطاعات الاقتصادية التي تسدد لها هذه التحويلات، وتحويلات إلى العالم الخارجي وتجمع عادة في بند واحد.

(جـ) القروض المباشرة، وتنقسم بدورها إلى قروض وسلف مباشرة إلى الهيئات والمنشآت الوطنية، سواء كانت عامة أو خاصة أو مشتركة، والقروض والسلف المباشرة إلى الهيئات الأجنبية.

هذه هي الخطوط العريضة للتقسيم الاقتصادي للنفقات العامة، وهو بغير شك تقسيم مفيد وضروري إذ أنه يتيح معرفة نصيب الإنفاق الرأسمالي من الإنفاق العام بالإضافة لتتبع درجة تدخل الدولة في مختلف نواحي الحياة الاقتصادية. إلا أنه يبدو لنا أن هذا الهدف الأخير لا يمكن تحقيقه على نحو مرضي إلا بإتباع تقسيم مزدوج للنفقات العامة يسمح من ناحية بالإلمام بطبيعة الإنفاق العام ويتيح من ناحية أخرى تحديد نصيب كل قطاع من قطاعات الاقتصاد القومي من هذا الإنفاق، وهذا ما يحققه لنا التقسيم الاقتصادي الوظيفي للنفقات العامة.

رابعاً التقسيم الاقتصادي والوظيفي للنفقات العامة:

يهدف هذا التقسيم المزدوج لتيسير عرض البيانات الأساسية للإنفاق العام في شكل موحد مما يسمح في أن واحد بالتعرف على الطبيعة الاقتصادية لهذا الإنفاق وكذا الأغراض المرجوة منه[١].

ويظهر هذا التقسيم المزدوج في شكل جدول زو مدخلين على النحو الموضح في الشكل التالي حيث تقسم أوجه الإنفاق أفقياً تقسيماً وظيفياً في حين تقسم هذه الأوجه رأسياً بحسب الطبيعة الاقتصادية للإنفاق العام. وهكذا فإن كل عمود أفقي ينتهي بمجموع يبين إجمالي الإنفاق الموجه لأداء وظيفة معينة من وظائف الدولة. وبالمثل فإن كل عمود رأسي ينتهي بمجموع يبين إجمالي عمليات الإنفاق العام ذات الطبيعة الاقتصادية الواحدة التي قامت بها الدولة وهي بصدد ممارسة وظائفها المختلفة.

ومن المتيقن أن هذا التبويب المزدوج للإنفاق العام يتيح للمختصين الحصول على صورة دقيقة للإنفاق الحكومي يمكن الاستعانة بها في إجراء المقارنات بين السنوات المالية المختلفة والاستدلال منها على تطور السياسة المالية العامة وتقيمها على ضوء ذلك[٢]، وبالإضافة لذلك فإن هذا التقسيم يبدو مفيداً لواضعي السياسة الاقتصادية الحكومية وكذا القائمين على تنظيم برامج الإنفاق العام إذ يتيح لهم تفهم النشاط الاقتصادي العام وتنظيم الإنفاق العام على أساس علمي بعيد عن العشوائية.

---

(١) انظر الدكتور عاطف السيد «الأدماج الاقتصادي الميزانية الدولة» معهد التخطيط القومي. مذكرة رقم ٤٨٧ ـ أغسطس سنة ١٩٦٤ ص ١٧

(٢) يمكن بطبيعة الحال إظهار إجمالي النفقات المخصصة لكل وظيفة عامة أو لكل عملية اقتصادية مميزة في صورة نسبة مئوية من مجموع الأنفاق العام مما يسمح بمعرفة اتجاهات السياسة المالية وتطوراتها عبر عدد معين من السنوات المالية.

ولعله من اليسير علينا في ختام عرضنا لتقسيمات الانفاق العام أن نلاحظ أنه كلما زادت هذه التقسيمات دقة كلما تيسر رسم السياسة الاقتصادية والمالية العامة وتيسر أيضاً التعرف على إتجاهات هذه السياسة ومراقبة الحكومة في هذا الخصوص. غير أن هذا مشروط بطبيعة الحال بتوافر البيانات الاحصائية لدى القائمين على إعداد ميزانية الدولة وتوافر الرغبة في تنظيم الانفاق العام بأسلوب علمي دقيق.

التقسيم الاقتصادي الوظيفي للنفقات العامة

تقسيم اقتصادي / تقسيم وظيفي	النفقات الجارية			النفقات الرأسمالية			المجموع
	نفقات جارية على السلع والخدمات	فوائد الدين العام	إعانات وتحويلات	إجمالي تكوين رأس المال الثابت	تحويلات رأسمالية	قروض	
(أ) خدمات عامة أساسية (ب) خدمات جماعية (جـ) خدمات اجتماعية (د) خدمات اقتصادية (هـ) بنود النفقات الغير قابلة للتخصيص				مجموع النفقات الخاصة بكل وظيفة من وظائف الدولة على حدة			
المجموع .	مجموع النفقات ذات الطبيعة الاقتصادية الواحدة الخاصة بكل وظيفة من وظائف الدولة						

المبحث الثالث

التقسيمات النظرية للنفقات العامة

يقترح علماء المالية الكثير من التقسيمات النظرية للنفقات العامة. فمنهم من يقسمها بحسب دوريتها إلى نفقات عادية وأخرى غير عادية. ومنهم من يقسمها بحسب مقابلها إلى نفقات حقيقية ونفقات تحويلية، ويقسم البعض النفقات الحقيقية إلى جارية واستثمارية، والنفقات التحويلية إلى اقتصادية واجتماعية ومالية وسنكتفي فيما يلي بدراسة هذه التقسيمات لما لها من أهمية خاصة في نظرنا[1].

أولاً ـ تقسيم النفقات من حيث دوريتها:

تنقسم النفقات العامة من حيث دوريتها إلى نفقات عادية ونفقات غير عادية:

١ ـ **والمقصود بالنفقات العادية**: تلك التي تتصف بالدورية وتتكرر من ثم من سنة لأخرى ولا نعني بالتكرار في هذا الخصوص ثبات مقدار النفقة كل عام، فقد تتغير قيمتها بالزيادة أو النقصان فمرتبات الموظفين تعتبر من النفقات العادية إذ لا تخلو ميزانية ما من بند خاص بهذه المرتبات وإن كان مقدارها يتغير بحسب الظروف من سنة لأخرى.

---

(١) يستطيع القارىء الإطلاع على مؤلفات المالية العامة للأساتذة: الدكتور رفعت المحجوب، والدكتور أحمد جامع، والدكتور السيد عبد المولى، والدكتور محمود رياض عطية لمعرفة المزيد من تقسيمات النفقات العامة النظرية.

٢ ـ **أما النفقات غير العادية**: فيقصد بها تلك التي لا تتكرر بانتظام في ميزانية الدولة، فهي تحدث على فترات متباعدة، وبصورة غير منتظمة ومثالها: النفقات الاستثمارية الضخمة، والنفقات الحربية الناجمة عن نشوب الحرب، والنفقات اللازمة لمواجهة الكوارث الكبرى كالفيضانات والزلازل.

وتبدو فائدة تقسيم النفقات العامة على هذا النحو في إرساء قاعدة هامة في مجال تمويل النفقات العامة إذ تلتزم الحكومة بتغطية النفقات العادية بموارد عادية، ولا يسمح لها باللجوء للموارد غير العادية إلا إذا ووجهت بنفقات غير عادية. ومن السهل تبرير تلك القاعدة فالنفقات العادية تتكرر بصورة دورية مما يجعل الحكومة قادرة على تقديرها بدقة وتدبير ما يلزم لسدادها من الإيرادات العادية وأهمها الضرائب والرسوم العامة. أما النفقات غير العادية فهي بحسب طبيعتها غير متوقعة، ومن ثم فإنه لا ضرر من السماح للحكومة بتمويلها عن طريق اللجوء للإيرادات غير العادية كالقروض العامة.

وإذا كان هذا التقسيم يبدو سليماً في مظهره، فإنه في حقيقة الأمر مجانب للمنطق العلمي فهو يقوم على أساس تحكمي هو الاعتبار الزمني أو التكرار السنوي للنفقة. وهو يستند في ذلك على مبدأ سنوية الميزانية الذي سبق لنا دراسته، ومن ثم فإنه يفتقد لأساس علمي مقبول[١] وقد بدأ ذلك واضحاً بعد تخلي معظم الدول عن هذا المبدأ الأخير واتجاهها لتحضير ميزانيات البرامج التي تزيد مدتها عن العام إذ أصبحت النفقات الاستثمارية وفقاً لذلك بمثابة نفقات عادية نظراً لتكرار ظهورها بانتظام في كل ميزانيات البرامج والواقع أن

---

(١) من الواضح أنه لو كانت الميزانية تحضر كل سنة فإن بعض النفقات العادية ستعتبر حينئذ غير عادية في حين أنه لو كانت الميزانية تحضر كل خمس سنوات فإن معظم النفقات غير العادية ستغدو نفقات عادية.

النفقات الاستثمارية لازمة على الدوام لتجديد الجهاز الإنتاجي في الدولة، ولذا فإنها وإن كانت لا تتكرر بذاتها كل عام إلا أنها تتكرر بنوعها مما يجعل منها نفقات عادية.

وقد دفع هذا التطور بالبعض إلى المطالبة بالتضييق من مجال النفقات غير العادية بحيث تقتصر على النفقات الاستثنائية بطبيعتها مثل نفقات الحروب، إلا أنه من الواضح أن التوتر الدولي الذي يميز عصرنا قد أدى إلى تضخم النفقات الحربية عامة وتكرارها بانتظام في معظم الميزانيات العامة حتى أثناء السلم مما يحمل الكثير على اعتبارها نفقات عادية.

ولعل في هذا ما يوضح لنا صعوبة التفرقة بين النفقات العادية وغير العادية لافتقار تقسيمها لمعيار علمي محدد. ومن الملاحظ بوجه عام أن هذا التقسيم قد فقد أهميته في وقتنا الحاضر خاصة وأنه من النادر أن تلتزم الدول الآن بالقاعدة المستخلصة منه في مجال الموارد العامة، إذ تلجأ في الكثير من الأحيان لعقد القروض العامة لتمويل العجز في الميزانية أياً كان مصدر هذا العجز، فسيان في ذلك أن يكون قد نشأ عن تضخم النفقات المعتبرة عادية، أو عن ظهور نفقات جديدة من تلك المعتبرة غير عادية.

وفي مواجهة ذلك فإن البعض يقترح الاستعاضة عن تقسيم النفقات إلى عادية وغير عادية بتقسيمها إلى نفقات جارية أو تسييرية ونفقات استثمارية على النحو الذي سنبينه بعد قليل.

ثانياً - تقسيم النفقات العامة من حيث مقابلها أو آثارها:

يمكن تقسيم النفقات العامة من حيث مقابلها إلى نفقات حقيقية تستنزف جزءاً من الموارد المتاحة للاقتصاد القومي من أجل أداء الخدمات العامة.

ونفقات تحويلية تقتصر على تحويل جزء من هذه الموارد من اتجاهها الأصلي بغرض تحقيق هدف محدد.

١ ـ فالنفقات الحقيقية: تشمل كافة المصروفات التي تقوم بها الدولة مقابل الحصول على أموال إنتاجية أو استهلاكية. ومثال ذلك: ما يصرف للعاملين في أجهزة الدولة من مرتبات ومكافآت مقابل الخدمات التي يقدمونها وكذا ما ينفق لشراء مختلف السلع التي تحتاجها الإدارات الحكومية لتسيير شئونها والقيام بأعمالها المختلفة. ومن الواضح أن هذه النفقات تستنزف جزءاً من الموارد المتاحة للاقتصاد القومي فهي تؤدي لتخصيص بعض هذه الموارد للاستهلاك العام، وتنتقص من ثم القدر المتاح للاستهلاك الخاص. فالنفقات العامة المتعلقة ببناء السدود تعتبر من النفقات الحقيقية، ومن الجلي أنها تستنزف بعض موارد أدوات البناء المتاحة مما يعني حرمان الاستهلاك الخاص منها.

وتنقسم النفقات الحقيقية إلى نفقات جارية (أو تسييرية) ونفقات استثمارية (أو رأسمالية).

(أ) أما النفقات الجارية: فتشمل المصروفات اللازمة لتسيير المرافق العامة بصورة معتادة، أي تلك اللازمة لتأدية الإدارات الحكومية المختلفة لوظائفها وخدماتها. ويدخل في نطاقها المصروفات المتعلقة بالأجور والمكافآت وكذا أثمان مستلزمات الإنتاج من مواد أولية ووسائل نقل وما نحو ذلك، وتتصف هذه النفقات بالدورية والانتظام، فهي تتكرر بصورة معتادة في كل الميزانيات العامة، وتعمل الحكومة ـ عادة ـ على تغطيتها بالإيرادات الجارية التي تشمل الضرائب والرسوم العامة.

(ب) أما النفقات الاستثمارية فتشمل كافة المصروفات التي تهدف لزيادة التكوين الرأسمالي، وتوسيع الطاقة الإنتاجية للدولة، فهي تتعلق

بتنمية قدرات أجهزة الدولة على أداء الخدمات التي تقدمها للمواطنين والمشروعات الإنتاجية ومثال هذه النفقات ما يصرف لبناء السدود وإنشاء محطات القوى الكهربائية، وإقامة الطرق والكباري. وتتميز هذه النفقات بعدم تكرارها بصورة منتظمة من سنة لأخرى، فهي تتغير دائماً تبعاً للظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي تمر بها البلاد ويبدو من المنطقي أن تواجهها الحكومة عن طريق الإيرادات الرأسمالية التي تتمثل في القروض العامة، وما تحققه المشروعات العامة من فائض رأسمالي.

هذا وتؤدي النفقات الحقيقية بوجه عام لزيادة الدخل القومي بشكل مباشر. ويتحقق ذلك بصورة واضحة في حالة النفقات الجارية، إذ أنها تؤدي لخلق العديد من الخدمات العامة التي يستفيد منها مجموع المواطنين. كما أنه يتحقق بصورة أكثر وضوحاً في حالة النفقات الاستثمارية إذ أنها تساهم في زيادة الطاقة الإنتاجية للاقتصاد القومي وتؤدي تبعاً لذلك لنمو حجم الدخل القومي.

٢ ـ أما النفقات التحويلية: فتشمل المصروفات التي تقوم بها الدولة دون أن تحصل مقابلها على سلع أو خدمات، فهي تهدف من ورائها فحسب إلى تحويل جزء من الموارد المتاحة من مساره الأصلي بغرض تحقيق هدف اقتصادي أو اجتماعي أو مالي. وتنقسم هذه النفقات تبعاً لأغراضها إلى أنواع ثلاثة[١].

(أ) النفقات التحويلية الاقتصادية: وتشمل الإعانات التي تمنحها الدولة لبعض المشروعات الإنتاجية بقصد تخفيض تكلفة إنتاجها، وذلك للمحافظة على أثمان منتجاتها عند مستوى منخفض، إما لإتاحة

---

(١) انظر الدكتور رفعت المحجوب: المالية العامة ـ ١٩٧٥ ص ١٠٥

الفرصة للطبقات الفقيرة لاستهلاك هذه المنتجات[1]، أو لمعاونة هذه المشروعات على منافسة المشروعات الأجنبية في السوق العالمي.

وتمثل هذه النفقات أهمية خاصة في الميزانية المصرية نظراً لحرص الدولة على تثبيت أثمان بعض السلع رغم ارتفاع أثمان الموارد الداخلة في إنتاجها.

(ب) النفقات التحويلية الاجتماعية: وتشمل الإعانات التي تقدمها الدولة للطبقات الفقيرة لمعاونتها على مواجهة أعباء المعيشة. وتأخذ بعض هذه النفقات صورة إعانات دورية أو غير دورية، تقدم مباشرة للفقراء والعاطلين والعجزة، كما أنها قد تأخذ أيضاً شكل آخر أكثر عمومية يتمثل في مساهمة الحكومة في أنظمة التأمينات الاجتماعية والصحية التي تهدف لتحسين الحالة الاجتماعية والصحية للطبقات محدودة الدخل. وتتزايد أهمية هذه النفقات في وقتنا الحاضر نظراً لاهتمام الدول المتزايد بتحقيق نوع من العدالة الاجتماعية وتقليل الفوارق بين الطبقات.

(جـ) النفقات التحويلية المالية: وتشمل ما تقوم الدولة بإنفاقه بمناسبة مباشرتها لنشاطها المالي، وتتضمن أساساً فوائد الدين العام وأقساط استهلاكه السنوية. وقد زادت أهمية هذه النفقات في الآونة الأخيرة نظراً لتضخم حجم الدين العام في معظم الدول.

ويلاحظ بوجه عام أن النفقات التحويلية لا تؤدي لزيادة الدخل القومي بشكل مباشر، فهي لا تخلق خدمات أو منتجات جديدة، أي أنها لا تضيف شيئاً لهذا الدخل، وإنما تكتفي بالتأثير على قواعد توزيعه[2] غير أنه من المتصور

---

(1) ومثال ذلك ما تقدمه الدولة عندنا من دعم للكثير من السلع التموينية وخاصة الخبز.

(2) وهذا ما يدفع بعض الكتاب لإطلاق اصطلاح النفقات الموزعة على هذه النفقات ومقارنتها بالنفقات المنتجة (الحقيقية). وتبدو لنا هذه التفرقة غير دقيقة إذ أنها قد توحي خطأ بأن النفقات التحويلية ليست منتجة في مجموعها.

أن تؤدي بعض النفقات التحويلية لزيادة الدخل القومي بصورة غير مباشرة، وهذا ما يتحقق عند استخدام الدولة لها في تدعيم بعض المشروعات الإنتاجية وتميكنها من تنمية قدراتها الإنتاجية وزيادة حجم إنتاجها في المستقبل والتأثير تبعاً لذلك بصورة إيجابية على حجم الدخل القومي.

هذا وتبدو أهمية تقسيم النفقات العامة على هذا النحو في أن المطلع على حجم كل منها يستطيع أن يتبين الاتجاهات المالية والاقتصادية للدولة وأن يدرس من خلالها الآثار الاقتصادية للإنفاق العام. وعلى سبيل المثال: فإن غلبة النفقات التحويلية على النفقات الحقيقية إنما يعني سعي السلطات العامة نحو تقليل الفوارق بين الطبقات. ويهتم محللي الميزانيات العامة بتتبع تطور العلاقة بين حجم كل من النفقات التحويلية والحقيقية بوجه عام حتى يستشفوا اتجاهات الحكومة في هذا الصدد. وبالمثل فإن غلبة النفقات الاستثمارية على النفقات الجارية وتزايد الأولى بمعدل أسرع من الثانية إنما يعني اهتمام الحكومة بتدعيم القدرات الإنتاجية للاقتصاد القومي، والعكس صحيح. كما أن تركيز الحكومة على تقديم الإعانات للمشروعات الاقتصادية بهدف تمكينها من تثبيت أثمان السلع التموينية الأساسية إنما يوضح رغبتها في تخفيف المعاناة عن الطبقات الكادحة. وهكذا فإن متابعة تطور حجم كل نوع من أنواع هذه النفقات يسمح للباحث الاقتصادي بتقييم السياسة الحكومية، والحكم على سلامة توزيعها للموارد العامة. ولعل في هذا ما يفسر اهتمام الفكر المالي المتزايد بهذا التقسيم وتوسع بعض الكتاب في ترتيب تقسيمات فرعية علمية يضيق المجال عن ذكرها في هذه الدراسة الموجزة.

الفصل الثالث
حدود الإنفاق العام

ظاهرة الازدياد المضطرد في النفقات العامة

بينا فيما سبق كيف كان الإنفاق العام محدوداً حتى ظهور أزمة الكساد الكبير، وكيف تنوعت أغراضه، وتزايد حجمه بصورة ملحوظة بعد نشوب الحرب العالمية الثانية، مما نتج عنه تزايد نسبته إلى مجموع الإنفاق القومي الكلي. وقد دفع ذلك التطور بالمفكرين الماليين إلى الاهتمام بدراسة حدود الإنفاق العام والتساؤل عن الحجم الأمثل له. ونود باديء ذي بدء أن نشير إلى أن الأفكار التقليدية التي كانت تحدد نسباً معينة من الدخل القومي وتدعو لعدم تجاوز الإنفاق العام لها (١٠٪ على سبيل المثال) أصبحت غير مقبولة الآن. فالجميع مقتنع الآن بسخافة الحديث عن حدود جامدة على هذا النحو للإنفاق العام لا تأخذ في الاعتبار الظروف السياسية والاقتصادية والمالية التي تميز كل اقتصاد على حدة. ولعله من الأفضل بدلاً من الإنشغال بالبحث عن الحدود المثلى للإنفاق العام أن ندرس أسباب تزايد هذا الإنفاق وأن نبحث عن كيفية ترشيده لضمان الاستخدام الأمثل له الكفيل بتعظيم النفع العام العائد من ورائه. وسنخصص المبحث الأول من هذا الفصل لدراسة أسباب تزايد النفقات العامة، ونعرض في المبحث الثاني لقواعد ترشيد هذه النفقات.

فإن مقارنة بسيطة للنفقات العامة في موازنة أية دولة من العالم سواء كانت متقدمة أو نامية تكشف عن ظاهرة معينة في نفقاتها العامة إلا وهي الازدياد المضطرد سنة بعد أخرى لهذه النفقات.

المبحث الأول

أسباب تزايد النفقات العامة

استرعى تزايد النفقات العامة انتباه شراح المالية العامة منذ نشر الاقتصاد الألماني أدولف فاجنر» في نهاية القرن التاسع عشر دراسته التي أوضح فيها أن مقارنة تطور حجم الإنفاق العام بحجم الإنفاق القومي في العديد من الدول السائرة في ركب التقدم يثبت أن حجم النشاط الحكومي يتزايد باضطراد. وقد أرجع «فاجنر» هذه «الظاهرة» من جهة للتوسع في الإنفاق على الوظائف الأساسية للدولة والعناية بأدائها بصورة أفضل، ومن جهة أخرى لحرص الدولة على الاضطلاع بوظائف جديدة وتقديم خدمات عامة إضافية لمواطنيها. وقد تابع الشراح دراسة هذه الظاهرة وقدموا العديد من التفسيرات لها التي سنعرض لها فيما يلي فتناول أولاً دراسة الأسباب الظاهرية لازدياد الإنفاق العام. ونتبع ذلك بشرح الأسباب الحقيقية لازديادة[1]

المطلب الأول

الأسباب الظاهرية لازدياد الإنفاق العام

المقصود بالأسباب الظاهرية لازدياد الإنفاق العام تلك التي تؤدي إلى زيادة رقم الإنفاق العام عددياً دون أن يقابله زيادة في حجم الخدمات العامة المقدمة للمواطنين أو تحسين مستواها.

---

(١) انظر الدكتور عمر علي جلاب: المالية العامة ومصطلحاتها باللغات الثلاث العربية والإنجليزية والفرنسية، منشورات الجامعة اللبنانية قسم الدراسات الاقتصادية - بيروت ١٩٨٥ ص ٢٩٩ - ٣٠٨.

وتتمثل هذه الأسباب في إنخفاض قيمة النقد الوطني وتغير أساليب المحاسبة الحكومية واتساع إقليم الدولة.

أولاً ـ انخفاض قيمة النقد الوطني:

من الملاحظ ـ بوجه عام ـ أن قيم العملات الوطنية تميل للإنخفاض في المدى الطويل مما يستتبع ازدياد عدد الوحدات النقدية التي تدفع للحصول على سلعة أو خدمة معينة، ويترتب على ذلك منطقياً ارتفاع أثمان مشتريات الدولة ومرتبات ومكافآت العاملين بها مما ينجم عنه تزايد النفقات العامة حتى لو ظل حجم ومستوى الخدمات العامة المؤداة ثابتاً[1] ومن الواضح أن مثل هذا التزايد ظاهري إذ لا تقابله زيادة في الخدمات الحكومية.

ثانياً ـ تغير أساليب المحاسبة الحكومية:

ترتب على تغير النظم المالية خلال القرن الماضي وشيوع استخدام الاسلوب النقدي في الإنفاق العام أن تزايد حجم هذا الإنفاق ظاهرياً. وعلى سبيل المثال، فإن الدول كانت تلجأ للسخرة لتنفيذ بعض الأشغال العامة، ومن ثم كانت هذه الأشغال لا تحمل الموازنة العامة أعباءاً معينة. أما الآن ـ وقد الغيت السخرة ـ فإن تنفيذ هذه الأشغال يستوجب تخصيص الاعتمادات الملائمة لها مما يعني منطقياً تزايد حجم النفقات العامة ظاهرياً وبالإضافة لذلك فقد ترتب على تغير طرق إعداد حسابات الموازنة أزدياد آخر صورياً في حجم هذه النفقات. ففي الماضي كانت الموازنات العامة تحضر طبقاً لمبدأ الناتج الصافي أي أن نفقات المرافق العامة كانت لا تسجل في الموازنة إلا بعد استنزال حصيلة

---

(١) يلاحظ أن انخفاض قيمة النقود لا تؤدي دائماً لزيادة حجم الإنفاق العام فالأموال المخصصة لخدمة الدين العام لا تتزايد مثلاً نتيجة لتدهور العملة الوطنية، بل أن هذا التدهور يؤدي لتخفيف من عبء الدين العام في صالح الدولة. إلا أن هذا لا يمثل سوى استثناء على القاعدة الواردة في المتن والتي تبقى صحيحة بوجه عام.

إيراداتها منها، مما كان يؤدي لتخفيف حجم الإنفاق المعلن، أما الآن فإن الموازنات العامة تحضر طبقاً لمبدأ الناتج الإجمالي الذي تقيد بمقتضاه في الميزانيات كافة نفقات المرافق وإيراداتها دون إجراء أية مقاصة بينها. وقد أدى ذلك بطبيعة الحال لتزايد حجم النفقات المعلنة بصورة ظاهرية.

ثالثاً: اتساع المساحة الاقليمية للدولة:

أخيراً فإن اتساع مساحة الإقليم نتيجة لضم مناطق جديدة للدولة قد يترتب عليه زيادة ظاهرية، إذ لا يترتب على هذا الانضمام أية زيادة في الخدمات بالنسبة لسكان الإقليم الأصلي. وقد تحقق هذا السبب مراراً بالنسبة لبعض الدول الأوروبية التي تغيرت حدودها واتسعت مساحة أقاليمها عقب بعض الحروب.

المطلب الثاني

الأسباب الحقيقية لازدياد الإنفاق العام

إذا استبعدنا الآثار المترتبة على ازدياد الإنفاق العام ظاهرياً فإننا سنتبين بالرغم من ذلك أن حجم هذا الإنفاق يتجه بصورة منتظمة نحو الازدياد، مما يؤكد وجود أسباب حقيقية لازدياده، ونقصد بذلك وجود عوامل معينة تؤدي لزيادة القيمة الحقيقية للنفقات العامة نتيجة لتزايد عبء التكاليف العامة، ونمو حجم ومستوى الخدمات العامة المقدمة للمواطنين، هذا وتتنوع الأسباب الحقيقية لازدياد الإنفاق العام لأسباب اقتصادية واجتماعية وإدارية ومالية وسياسية وسنعرض لها بإيجاز فيما يلي:

أولاً ـ الأسباب الاقتصادية :

تشمل هذه الأسباب في زيادة الدخل القومي من جهة، وتزايد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية من جهة أخرى.

١ ـ **ازدياد الدخل القومي**: من الطبيعي أن يترتب على نمو الدخل القومي ازدياد موارد الدولة، ومن ثم إنتاجها. فكلما ازدادت دخول الأفراد اتسعت أوعية الضرائب وقلت مقاومة الأفراد لما تفرضه الدولة من ضرائب ورسوم مما يسهل لها اقتطاع مبالغ كبيرة من دخولهم تخصصها لتحسين خدماتها العامة كما وكيفا.

٢ ـ **ازدياد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية**: فكلما حرصت الدولة على التدخل بصورة موسعة في الحياة الاقتصادية كلما أزاد حجم الإنفاق العام. ومن الملاحظ بوجه عام في الآونة الحاضرة أن تدخل الدول للحفاظ على التوازن الاقتصادي ولدفع عملية التنمية للأمام يعتبر من الأسباب الرئيسية لازدياد النفقات العامة، وبصفة خاصة فإن توسع في إقامة المشروعات العامة الاقتصادية للحصول على موارد للخزانة العامة أو المحافظة على ثرواتها الطبيعية أو للتحكم في مسار اقتصادياتها قد نتج عنه ازدياد الإنفاق العام بمعدلات سريعة. وبالإضافة لذلك فإن حرص معظم الدول على محاربة الكساد والبطالة وتحقيق معدلات تنمية عالية يدفعها في الكثير من الأحوال لازدياد إنفاقها العام على النحو الذي سبق لنا بيانه عند دراسة مبدأ توازن الميزانية[1]

ثانيا ـ الأسباب الاجتماعية :

تتحصل هذه الأسباب في ازدياد السكان وتركزهم في المدن ونمو الوعي الاجتماعي

---

(١) انظر M. Duverger المرجع السابق ص ٦٧ ـ ٦٨

١ - ازدياد السكان: تؤدي زيادة السكان لزيادة الإنفاق العام نتيجة توسع الدولة في خدماتها لمواجهة مطالب السكان الجدد. ونظراً لأن نسبة الازدياد في السكان تكون عادة أعلى في الطبقات الفقيرة (المحتاجة أكثر للخدمات العامة) منها في الطبقات الغنية، فإن ازدياد السكان يتطلب من الدولة تنمية خدماتها بصورة واسعة ويؤدي من ثم لتزايد كبير في حجم الإنفاق العام.

٢ - تركز السكان في المدن: أدى انتشار الصناعة في القرن الأخير وتركزها في المدن وضواحيها إلى ازدياد عدد سكان المدن ازدياد كبير. ومن المعروف كلما ازدحمت المدن بالسكان، كلما كثرت نفقاتها المحلية سواء ما تعلق منها بالخدمات الصحية والتعليمية، أو ما تعلق بخدمات النقل والغاز والكهرباء والأمن العام. ويرجع ذلك إلى أن حاجات السكان المدن أكبر وأكثر تعقيداً من حاجات سكان الريف فهم عادة أرفع ذوقاً وأكثر طلباً للرفاهية وأكثر إثارة للمشاكل من سكان القرى.

٣ - نمو الوعي الاجتماعي: ترتب على إنتشار التعليم في عصرنا الحاضر أن ازداد وعي الأفراد بحقوقهم فأصبحوا يطالبون الدولة بتأمينهم ضد البطالة والمرض والعجز والشيخوخة وبإعانة الفقراء واليتامى والأرامل. وقد ترتب على قيام الدولة بهذه الواجبات الاجتماعية الجديدة زيادة النفقات العامة بصورة ملحوظة.

ثالثاً - الأسباب الإدارية:

ترتب على نمو وظائف الدولة وتنوعها تضخم حجم الأداة الحكومية نتيجة خلق العديد من الوزارات والإدارات للقيام بتقديم الخدمات العامة والإشراف على حسن سير المشروعات العامة المختلفة. ومن الطبيعي أن يؤدي ذلك لازدياد حجم الإنفاق العام. على أنه كلما كانت الإدارة الحكومية رشيدة كلما

كان هذا الازدياد مقبولاً. أما إذا كان التنظيم الإداري سيئاً وقاصراً عن ملاحقة متطلبات العمل بكفاءة، فإن هذا الازدياد يمثل عبئاً ثقيلاً على موارد الدولة. والملاحظ في هذا الصدد أن الإسراف في عدد الموظفين وفي ملحقات الوظائف العامة من مبنى وأثاث وسيارات دائماً ما يؤدي لزيادة الأعباء العامة زيادة غير مقبولة نظراً لأنها غير منتجة لا يصاحبها زيادة في النفع العام.

رابعاً ـ الأسباب المالية:

تتمثل هذه الأسباب في سهولة الاقتراض من جهة، وفي وجود فائض في الإيرادات العامة من جهة أخرى.

١ ـ **سهولة الاقتراض**: كانت القروض تعتبر فيما مضى وسيلة استثنائية لتغطية النفقات العامة نظراً لأن الدول كانت تعاني الكثير في سبيل الحصول عليها إذ كانت تضطر غالباً إلى اللجوء لكبار الماليين لإقراضها، وكان هؤلاء يفرضون العديد من الشروط القاسية التي كانت تدفع الحكومات أحياناً لتجنب عقد القروض، وبطبيعة الحال فقد كان ذلك يجعلها تحد من الإنفاق العام حتى لا تحتاج لعقد القروض. أما الآن وقد تقدمت الأساليب الفنية لإصدار القروض العامة، فإن الدول تستطيع بسهولة واطمئنان أن تلجأ لهذا الأسلوب لسداد أي عجز في إيراداتها، وقد شجعها ذلك مراراً على التوسع في الإنفاق العام مما ترتب عليه زيادة حجمه.

٢ ـ **وجود فائض في الإيرادات العامة**: يؤدي وجود فائض في الإيرادات العامة غير مخصص لغرض معين لإغراء الحكومة بالتوسع في الإنفاق عن طريق تنمية خدماتها وتحسين مستواها. وتبدو خطورة هذا الوضع في أنه متى اقتضت الظروف ضغط الإنفاق لاختفاء هذا الفائض فإنه كثيراً ما يتعذر ذلك نظراً لصعوبة تخفيض النفقات العامة سياسياً إذ يؤدي ذلك لتذمر من سبق لهم الانتفاع من هذا الإنفاق الإضافي.

خامساً ـ الأسباب السياسية:

تؤثر بعض العوامل السياسية في حجم النفقات العامة فتؤدي لازديادها. ويمكننا في هذا المجال استعراض العوامل الآتية: انتشار المبادىء الديمقراطية ـ انتشار التوجه الاشتراكي ـ ازدياد نفقات التمثيل الخارجي ـ وأخيراً ازدياد النفقات العسكرية.

١ ـ انتشار المبادىء الديمقراطية: وقد أدى ذلك لاقرار مبدأ انتخاب اعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية مما نتج عنه في الكثير من الأحوال سيطرة ممثلي الأغلبية على دفة الحكم. وقد شجع ذلك على سن القوانين المناسبة لنصرة الطبقات الكادحة، واتخاذ الخطوات التنفيذية الملائمة لرفع مستوى معيشتها مع تحمل الطبقات الغنية عبء تمويل الإنفاق العام اللازم لذلك. وبالإضافة لذلك فإن رسوخ المبادىء الديمقراطية أدى لتقرير مبدأ مسئولية الدولة في نواح مختلفة من نشاطها أمام القضاء، مما نجم عنه التزامها في حالات كثيرة بتعويض الأفراد عن الأضرار التي تلحقهم من جراء تنفيذ الأعمال العامة. وقد أدى ذلك ـ بطبيعة الحال ـ لازدياد حجم الإنفاق العام.

٢ ـ انتشار التوجه الاشتراكي: في الكثير من الدول مما يترتب عليه تدخل الدولة بصورة واسعة في الحياة الاقتصادية وقيامها بالمشاركة في العمليات الإنتاجية واستغلال الثروات القومية بصورة مباشرة بهدف السيطرة على مسار الاقتصاد القومي. وقد انتشر هذا التدخل بصورة ملحوظة في الدول المتخلفة اقتصادياً نظراً لصعوبة المشاكل الاقتصادية التي تواجهها والتي تتطلب تدخلاً مخططاً من الدولة بهدف إعادة تشكيل الهيكل الاقتصادي وتعبئة كل الموارد القومية بهدف خلق الظروف الملائمة لعملية التنمية الاقتصادية.

٣ ـ ازدياد نفقات التمثيل الخارجي: أدى تطور العلاقات الدولية في الآونة

الأخيرة، وكثرة عدد الدول المستقلة، لاتساع مدى التمثيل الدبلوماسي من جهة وتزايد نفقات اشتراك الدول في المنظمات الدولية والأقليمية من جهة أخرى. وبالإضافة لذلك فإن واجبات التعاون الدولي تحتم على الدول في بعض الأحيان تقديم المساعدات والمنح المادية والفنية للدول الأجنبية أو لرعاياها. وقد أدى ذلك جميعه لتزايد حجم الإنفاق العام

٤ ـ ازدياد النفقات العسكرية: ويمثل هذا العامل احدى الأسباب الأساسية لتزايد النفقات العامة في عصرنا الحاضر[١]. ويرجع ذلك للتقدم السريع والمستمر في الفنون والأدوات الحربية مما يضطر الدول لإنفاق مبالغ طائلة لمد قواتها المسلحة بأحدث المخترعات ولإقامة التحصينات اللازمة لحماية منشآتها ومواطنيها من مخاطر الغزو الخارجي. وبالإضافة لذلك فإن الحروب الحديثة تتطلب تمويلاً مالياً ضخماً وكما هو معروف فإن الإنفاق العام لا يتزايد فحسب أثناء العمليات الحربية وإنما يستمر في ذلك فترة طويلة بعد إنتهائها وذلك لالتزام الدولة بتعمير ما دمرته الحرب وتعويض منكوبيها[٢] أخيراً فإن زيادة حجم الدين العام نتيجة لالتجاء الدولة للاقتراض خلال الحرب لتمويل نفقاتها الاستثنائية يؤدي بدوره لزيادة الإنفاق العام.

وعلى هذا النحو نكون قد انتهينا من استعراض الأسباب المختلفة لتزايد حجم الإنفاق العام. ومن المؤكد أن هذا التزايد يعتبر حقيقة ثابتة من سمات عصرنا. ولسنا نبالغ إذا قلنا أنه مثل على دوام الدافع الرئيسي لتطوير الفنون المالية العامة. فتزايد النفقات هو الذي أدى بالدول إلى الاعتماد أساساً على الضرائب العامة كمصدر رئيسي لإيراداتها الهامة باعتبارها

---

(١) انظر الدكتور محمد عبد الله العربي ـ المرجع السابق ص ١٧٦ ـ ١٧٩

(٢) انظر تطور الميزانية البريطانية كمثال على ذلك في: V. K. Hicks: Public Finance P. 32.

أكثر المصادر غزارة ومرونة وعدالة كما أنه هو الذي دفع لتطوير الأساليب الفنية للاقتراض العام بهدف سد أي عجز في الإنفاق بسرعة وبدون تحميل الدولة أعباء ضخمة مبالغ فيها[1]، ولا عجب بعد ذلك أن يعني الفكر المالي بدراسة ظاهرة التزايد على النحو السابق بيانه وأن يتعدى مرحلة تحديد أسبابها إلى محاولة التحكم في هذا الحجم الضخم من الإنفاق العام لترشيده وضمان استخدامه على الوجه الأمثل. وهذا ما سنعمل على توضيحه في المبحث الثاني من هذا الفصل.

---

(١) للإطلاع على النتائج المختلفة لتزايد الأنفاق العام انظر Gaudemt. P.M المرجع السابق ص ٩٥ - ١٠٥

وكذلك عمر علي جلباب المرجع السابق ص ٣٠٩ حتى ٣١٢.

المبحث الثاني

الإنفاق العام الرشيد

تحوي المؤلفات التقليدية للمالية العامة الكثير من المناقشات حول جدوى التوسع في الإنفاق العام. فالبعض يؤكد أن لازدياد النفقات العامة مخاطر شديدة لأن أحسن النفقات أقلها وأفضل ما تستطيعه الدولة وهي تمارس نشاطها هو أن تحد من إنفاقها بقدر الإمكان لأنه غير منتج. بينما يرى البعض الآخر أن الإنفاق العام فيه منفعة محققة لأنه يؤدي لزيادة الإنفاق الكلي ومن ثم لإيجاد فرص عمل جديدة مع ما يعنيه ذلك من تعميم الرخاء. والواقع أن كلا الرأيان على إطلاقهما خطأ. فالقول بأن الإنفاق العام غير منتج مجافي للحقيقة لأن الإنفاق يعد منتجاً متى أدى لخلق خدمات نافعة. وبالمثل فإن القول بأنه نافع دائماً فهو يجانب الصواب لأن زيادة حجم الإنفاق العام قد لا يتحقق إلا على حساب نقصان حجم الإنفاق الخاص، أي أنه يؤدي لتحويل جزء من الإنفاق الكلي ومن عناصر الإنتاج من اتجاهاتها الأصلية، ومن المتصور ألا يكون ذلك نافعاً في جميع الأحوال وخاصة لو تم إنفاق الأموال العامة في أعمال غير منتجة (كالمشروعات المظهرية) أو ذات إنتاجية ضعيفة.

وقد حاول بعض التقليديين وضع معيار محدد يمكن على أساسه تحديد الحجم الأمثل للإنفاق العام، وانتهوا إلى أن هذا الحجم يتحدد عند المستوى الذي تتعادل عنده المنفعة الحدية لهذا الإنفاق مع المنفعة الحدية للدخل المتبقي للأفراد بعد اقتطاع الضرائب منهم. أي أنه يمكن للدولة أن تتوسع في الإنفاق إلى الحد الذي لا تتجاوز فيه الإضرار الحدية المترتبة على فرض

الضـرائب المسـتخدمـة لتمويله المنـافع الحـدية المتـرتبة على أداء الخـدمات العامة. ومن الواضح أن وضع هذا المعيار موضع التطبيق ليس بالأمر الميسر إذ كيف يمكن للمشرفين على شئون مـالية الـدولة التعـرف على تقديـرات الأفراد للمنافع العامة ومقارنتها بالمنافع الحدية لدخولهم؟.

لذا فإن البعض يفضل اعتبار حجم الإنفـاق العام معـطاة من المعطيـات وتركيز البحث حول كيفية ترشيد هـذا الإنفاق بقـدر الإمكان. فتـزايد النفقـات العامة قد يكون مفيداً، وقد لا يكون، والأمر متوقف على وجهة الإنفاق وكيفيته، والمهم أن توضع ضوابط عامـة تضمن استخدامـه على الوجـه الأمثل. ويتفق معظم الشراح في هذا الصدد على وجود ضابطين أساسيين ينبغي الاهتداء بهما ويتمثـل أولهما في ضـرورة تحقيق الإنفاق العـام لأكبر قـدر من النفـع العـام، ويتحصل ثانيهما في وجوب تحقيق أكبر قدر من الاقتصاد في عمليات الإنفـاق العام

ويعني الضابط الأول: ضرورة توجيه النفقات العامـة نحو تعـظيم النفع العام مما يتطلب **أولاً**: عدم تخصيصها لتحقيق المصالح الخاصة ببعض الأفراد أو الفئات لما يتمتعون به من نفوذ خاص، ويقتضي **ثانياً**: توزيع نفقات الدولـة على أساس نظرة إجمـالية وشـاملة لاحتياجـات مختلف المرافق العـامة بحيث تحدد أولويات واضحة للإنفاق بحسب الأهمية النسبية للخدمات التي يقدمها كل مرفق منها.

أما الضابط الثاني: فيعني وجوب تجنب كل تبذير أو إسراف من جـانب القائمين بالإنفاق العام على نحو يكفل عدم ضياع الأموال العامة في وجوه انفاق غير مجدية[٢].

---

(١) لمزيد من التفصيل انظر الدكتور زين العابدين ناصر ـ علم المالية العامة ـ ص ٨٠ ـ ٨٤.
(٢) انظر مؤلف فن المالية العامة للدكتور أحمد جامع ص ٦٦ ـ ٦٧.

وتبدو لنا هذه الضوابط مقبولة عامة، على أنه ينبغي علينا أن نتعمق بعض الشيء في دراستنا حتى نتبين كيفية وضعها موضع التنفيذ العملي. ومن المفيد في هذا الشأن أن نلفت نظر القارىء للملحوظين الآتتين:

١ ـ أن المحلل الاقتصادي وهو بصدد دراسة قواعد ترشيد الإنفاق العام يضطر دائماً لاستبعاد بعض الخدمات العامة من نطاق دراسته نظراً لصعوبة، بل استحالة تقدير منافعها على نحو دقيق. وتأتي على رأس هذه الخدمات تلك المتعلقة بالأمن إذ أن تقديرها يعتبر من الأمور السياسية المحضة[١].

٢ ـ كما أنه يبدو لنا من الضروري أن نفرق في هذا المجال بين النفقات العامة بحسب أغراضها، أن نفرق في هذا المجال بين النفقات العامة بحسب أغراضها، ذلك أنه من الصعب تطبيق قواعد الترشيد بصورة عامة موحدة على كل أنواع النفقات العامة. وعلى سبيل المثال، فإنه من الممكن أن يطالب البعض بتطبيق أساليب تنظيم الإنفاق الخاصة بالنشاط الفردي على بعض المشروعات العامة الاقتصادية في حين أن ذلك غير متصور حدوثه على الإطلاق بالنسبة للإنفاق المتعلق بأداء الخدمات العامة، ولذا فإننا نقترح التفرقة بين مجالات ثلاثة للإنفاق العام: مجال الخدمات العامة ـ مجال الأشغال العامة ـ مجال المشروعات العامة التجارية والصناعية، ودراسة قواعد الترشيد الخاصة بكل منها بإيجاز[٢].

أولاً ـ مجال الخدمات العامة:

يتوقف حجم الخدمات العامة على الفلسفة المذهبية والأيديولوجية

---

(١) على أن هذا لا يعني استحالة تطبيق قواعد الترشيد على بعض أوجه الإنفاق المتعلقة بهذه الخدمات، فالأمر الذي يخرج عن قدرة المحلل الاقتصادي ينحصر في تحديد المنفعة العامة لهذه الخدمات.

(٢) انظر: مؤلف اقتصاديات المالية العامة للدكتور منيس أسعد عبد الملك ص ٨٨ـ ١٠٠

السائدة في الدولة. ففي ظل الأيديولوجية الفردية التي تعني تر ؛ الأفراد أحراراً في تنظيم علاقات الإنتاج والتوزيع يتحتم على الدولة الحد بقدر الإمكان من تدخلها في الحياة العامة بحيث تقتصر على تقديم الخدمات الأساسية من دفاع وأمن وقضاء بالإضافة لبعض الخدمات التي يعزف النشاط الخاص عن القيام بها لضخامة ما تستلزمه من استثمارات أو ضعف العائد المتوقع منها. أما في ظل الأيديولوجية التدخلية فإن حجم هذه الخدمات يتزايد بصورة ملحوظة نظراً لحرص الدولة على التدخل في بعض ميادين النشاط الاقتصادي والاجتماعي الهامة. أخيراً فإنه في ظل الأيديولوجية الجماعية حيث الملكية الجماعية لأموال الإنتاج، فإن حجم الخدمات العامة يتضخم إلى أقصى حد نظراً لقيام الدولة بمعظم عمليات الإنتاج والتوزيع وسعيها لتوفير جل الخدمات التي يحتاجها مواطنيها.

ويتضح من ذلك أن تحديد حجم الخدمات العامة هو أمر سياسي في الدرجة الأولى. فالسلطة السياسية هي المنوط بها تفصيل ما ستقوم به الدولة من خدمات على ضوء فلسفتها السياسية من جهة، وتقديرها للمنافع العامة لهذه الخدمات من جهة أخرى. على أنه متى قررت هذه السلطة القيام بمجموعة معينة من الخدمات فإن ما يثور من مشاكل بصدد تنظيمها يدخل في نطاق الدراسة الاقتصادية ويخضع من ثم لقواعد ترشيد الإنفاق العام. والقاعدة الأساسية التي يجب اتباعها في هذا المجال تتلخص في وجوب اقتصاد النفقة بقدر الإمكان مما يعني ضرورة تخفيض تكاليف تأدية هذه الخدمات إلى أقل حد مستطاع دون المساس بطبيعية الحال بمستوى أدائها فإذا تبين أن تكلفة خدمة ما قد زادت عن الحد الأدنى المقرر لها دل ذلك على وجود تبذير أو قصور في أدائها.

وحتى يتسنى تحديد التكلفة الدنيا للخدمات العامة فإنه يلزم القيام

بمجموعة من المقارنات بين تكلفة الخدمات التي تؤديها الحكومة وتكلفة الخدمات المماثلة التي تؤديها المنشآت الخاصة، أما داخل الدولة أو خارجها، وكذا تلك التي تؤديها الحكومات في الدول الأخرى ذات الظروف الاقتصادية المشابهة. وتتيح هذه المقارنات تقدير الحد الأدنى للتكاليف بالنسبة لكل منتفع من المنتفعين بهذه الخدمات. وبمعنى آخر، فإنها تسمح بتحديد نفقة كل واحدة من وحدات الخدمة العامة مما يجعل من اليسير الحكم على سلامة الإنفاق العام في الدولة المعينة ومراعاته لقاعدة الاقتصاد في النفقة[1]. فإذا تبين على ضوء هذه المقارنات أن التكلفة الفعلية لوحدة الخدمة مرتفعة عن المستوى الملائم فإنه يتعين دراسة أسباب هذا الارتفاع والبحث عن الطرق المناسبة لمعالجتها والقضاء عليها. ويمكن للحكومة في هذا الصدد الاستعانة بأسلوب ميزانية الاداء السابق الإشارة إليه لمواجهة ما يعترضها من مشاكل. فهذا الاسلوب يسمح على نحو ما رأينا بالربط مباشرة بين نفقة كل خدمة والمنتج النهائي منها، والكشف من ثم عن مواطن الضعف في مختلف المرافق الحكومية مما يعتبر بمثابة الخطوة الأولى نحو العلاج. وقد يتمثل هذا الأخير في إعادة توزيع الاخصاصات بين هذه المرافق لمنع أي تضارب بينها أو في التنسيق بين أعمالها المتنوعة أو في محاربة بعض التصرفات غير المسئولة التي تبدر من بعض القائمين بتنفيذ الخدمة أو أخيراً في مجرد ضغط النفقات المظهرية غير المنتجة التي تزيد بغير داع من التكلفة الفعلية لها.

---

(١) وعلى سبيل المثال: فإنه يمكن في مجال الخدمات التعليمية مقارنة تكلفة تعليم التلميذ الواحد في مختلف مراحل التعليم، كما أنه يمكن في مجال الخدمات الصحية مقارنة تكلفة علاج المريض الواحد في أنواع المستشفيات المختلفة.

ثانياً ـ مجال الأشغال العامة الإنشائية :

تواجه الحكومة عند وضع برنامج لمشروعات الأشغال العامة الإنشائية التي ستنفذها في المستقبل بمشكلة تحديد أكثر هذه المشروعات تعظيماً للنفع العام. فهناك مشروعات لإقامة الطرق، وأخرى لمد خطوط السكك الحديدية، وثالثة لإنشاء السدود والنزع والمصارف، ورابعة لبناء المساكن الشعبية، وخامسة لإقامة محطات توليد الكهرباء وسادسة لإنشاء مراكز للبحوث العلمية، وسابعة وثامنة. الخ. وبإيجاز فإن الحكومة تواجه بأعداد كبيرة من المشروعات التي تعتقد أن من واجبها الاضطلاع بتنفيذها، إلا أن قلة المتاح لها من موارد عامة يضطرها للمفاضلة بينها واختيار البعض منها لتنفيذه فوراً واختيار البعض منها لتنفيذه فوراً وتأجيل ما يتبقى لوقت لاحق. وتدخل هذه المفاضلة بطبيعة الحال في نطاق الدراسة الاقتصادية إذ يتعلق الأمر ببيان كيفية استخدام هذه الموارد لتحقيق أقصى قدر من النفع العام. والقاعدة الواجب اتباعها في هذا الخصوص هي أن الإنفاق الأمثل يتحقق بتساوي المنفعة الحدية الاجتماعية في كل وجه من أوجه الإنفاق مع التكلفة الحدية الاجتماعية له[1]، إلا أنه نظراً للصعوبات العملية التي تكتنف تطبيق هذه القاعدة، والتي تتمثل في عجز المحلل الاقتصادي عن قياس كل من المنفعة والتكلفة الحدية الاجتماعية، فإنه من الممكن الاكتفاء بالمفاضلة بين المشروعات البديلة المقترحة عن طريق مقارنة التكلفة والمنفعة الحدية لكل منها بالتكاليف والمنافع الحدية لغيرها من المشروعات، ويطلق على هذا الأسلوب تحليل المزايا والتكاليف وبمقتضاه

---

(١) المقصود بالمنفعة الحدية الاجتماعية للإنفاق: مقدار ما يعود على مجموع أفراد المجتمع من منافع إضافية نتيجة ممارسة الحكومة لنشاطها. أما التكلفة الاجتماعية الحدية فيقصد بها مقدار ما يضحي به الأفراد من نشاط نافع خاص نتيجة قيام الدولة بالنشاط عوضاً عنهم.

فإنه ينبغي أن نبدأ بتقدير تكلفة ومنفعة كل من مشروع من المشروعات العامة على حدة، ثم مقارنة هذه المشروعات ببعضها البعض عن طريق تحديد ما يتطلبه كل منها من تكاليف إضافية، وما سيعود من جراء تنفيذه من مزايا إضافية. وعلى ضوء مقارنة التكاليف الحدية يمكن تحديد يمكن تحديد أكثر المشروعات ملائمة وهو الذي تزيد منفعته الحدية عن تكلفته الحدية أكثر من غيره[1]

وتبدو ميزة هذا الأسلوب في أنه يدفع بالمسئولين عن الإنفاق الحكومي إلى وضع برامج واضحة ومحددة للإنفاق تخضع كل تفاصيلها للمناقشة العلمية مما يسمح بتجنب الاستخدام السيء المبذر لموارد الدولة.

---

(١) وعلى سبيل المثال. فإنه لو استلزم الأمر الاختيار بين أربعة مشروعات محددة في ميادين الأشغال العامة الإنشائية المختلفة، فإنه يتحتم أولاً تقدير تكلفة ومنافع كل مشروع منها على حدة ثم حساب كل من المنفعة والتكلفة الحدية لكل منها على ضوء ذلك وتقرير أيها يكفل تعظيم النفع العام. ولنتصور أن هذا الحساب قد أفضى إلى النتائج الآتية:
(التقدير بملايين الجنيهات)

المشروعات المقترحة	المنفعة المتوقعة	التكلفة اللازمة	المنفعة الحدية	التكلفة الحدية
المشروع الأول	٤٠	١٠		
المشروع الثاني	٩٠	٢٥		١٥
المشروع الثالث	٢٠٠	٤٠	١١٠	٢٥
المشروع الرابع	٢٢٠	٧٥	٢٠	٣٥

من الواضح أن المشروع الثاني أفضل من المشروع الأول. لأن تكلفته الحدية ١٥ مليون (٢٥ - ١٠) بينما منفعته الحدية تعادل ٥٠ مليون (٩٠ - ٤٠) وأن المشروع الثالث أفضل منهما معاً، لأن تكلفته الحدية = ٢٠ مليون بينما تعادل منفعته ١١٠ مليون أما المشروع الرابع فمقارنة منفعته الحدية بتكلفته الحدية (٢٠-٣٥= -١٥) تدل على عدم جدواه اقتصادياً بالمقارنة بالمشروع الثالث، لذا فإن ترشيد الإنفاق يقتضى تنفيذ المشروع الثالث الذي تزيد منفعته الحدية على تكلفته الحدية بأكثر من المشروعات الأخرى.

إلا أنه من الواضح أنه لا يصلح للتطبيق على كل بنود الإنفاق العام إذ يستلزم الأخذ به إمكان قياس المزايا التي تعود على المجتمع من النفقات العامة قياساً كمياً. ولعل في ذلك ما يفسر قصر استخدامه أساساً على مجال الأشغال العامة الإنشائية. بل إن استخدامه في هذا المجال يصطدم أحياناً بنقص الإحصاءات وعدم وضوح الرؤية لدى القائمين برسم سياسة الإنفاق العام. ومن المفيد أن ننبه القاريء في هذا الصدد إلى أن تطبيق أسلوب تحليل المزايا والتكاليف بنجاح يقتضي في حقيقة الأمر أن تأخذ الدولة بنظام متكامل لتخطيط وبرمجة وموازنة الإنفاق العام.

ثالثاً ـ مجال المشروعات العامة التجارية والصناعية:

تختلف قواعد ترشيد الإنفاق الخاصة بهذا المجال الثالث والأخير من مجالات الإنفاق العام عن تلك السابق ذكرها في مجال الخدمات والأشغال العامة، ذلك أنه من السهل في الكثير من الأحوال قياس إنتاجية النفقة في حالة المشروعات العامة التجارية والصناعية على ضوء معايير واضحة ومحددة مثل معيار الربح التجاري أو العائد الاجتماعي للمشروع. وكقاعدة عامة فإنه من الممكن تنظيم الإنفاق العام المتعلق بهده المشروعات على أساس الأساليب المتبعة في المشروعات الخاصة مع مراعاة أن الاستعانة بكل من جهاز السوق والخوافز الفردية على النحو المتبع في حالة المشروعات الخاصة لتعظيم النفع تعترضه بعض العقبات في حالة المشروعات العامة

١ ـ وبالنسبة للاستعانة بجهاز السوق: فإنه من المعروف أن المشروعات الخاصة تخضع في تحديد كمية إنتاجها لحجم الطلب على منتجاتها وأنها تسعى دائماً لتغيير هذه الكميات تبعاً للتغييرات التي تطرأ على

حجم الطلب، وبما يضمن لها - تعظيم أرباحها عن طريق إنتاج ذلك القدر من السلع الذي تساوي عنده المنفعة الحدية بالإيراد الحدي[1]؛ ومن المتصور أن تقوم بعض المشروعات العامة بتطبيق ذات الأسلوب. وفي مثل هذه الحالة فإنه لا توجد أية صعوبة في قياس إنتاجية النفقة، إذ يتم تحديد حجم الإنفاق والإنتاج على ضوء معيار الأربحية وحده. إلا أنه من المتصور أيضاً ألا تستطيع بعض المشروعات العامة تحديد حجم إنفاقها وإنتاجها على هذا النحو، وهذا ما يتحقق في حالة التزامها بتحقيق أهداف إجتماعية معينة كالرغبة في تشجيع الطلب على السلعة أو الخدمة لرفع مستوى المعيشة، ويلزم حينئذ تقدير العائد الاجتماعي للمشروع والحكم بعد ذلك على إنتاجية المشروع على ضوء مقارنة نفقاته بعائدة الإجمالي.

٢ - أما فيما يتعلق بالحوافز الفردية: فإنه من المعروف أنها هي التي تدفع المشروعات الخاصة لتخفيض تكلفة الإنتاج وتحسين مستواه. ونظراً لانتفاء هذه الحوافز في حالة المشروعات العامة فإنه من غير المؤكد أن تسعى بدورها لضغط الإنفاق وتعظيم الناتج. على أنه من المتصور التغلب على هذه العقبة إلى حد كبير عن طريق تطبيق نظم الإدارة الحديثة في المشروعات العامة الاقتصادية وخاصة نظام الإدارة بالأهداف، وعن طريق إشراك العاملين في هذه المشروعات في الأرباح التي تحققها وربط الترقيات والمكافآت التي تنفق لهم بالكفاءة التي يظهرونها في العمل.

وبوجه عام فإن ترشيد الإنفاق العام في هذا المجال يتطلب إتباع الأساليب

---

(١) والمعروف أن جهاز السوق يحدد الكميات المنتجة من السلع والخدمات بحيث تتفق مع حالة الطلب عليها. وليس مع مدى حاجة الأفراد الحقيقية إليها فالمنتج لا يحدد حجم إنتاجه على ضوء حاجات الأفراد، وإنما على ضوء قدراتهم المالية.

التنظيمية المطبقة في المشروعات الخاصة مع مراعاة منح المشروعات ذات الأغراض الاجتماعية إعانات محددة مباشرة يتم تقديرها على ضوء العائد الاجتماعي لكل منها. ويبدو لنا من الأفضل الابتعاد دائماً عن الاعانات غير المباشرة لأنها لا تسمح بمراقبة إنتاجية المشروع العام وتقييمه على نحو دقيق(١).

---

(١) ومثال الإعانات غير المباشرة قيام الدولة بيع بعض المواد الأولية للمشروغات العامة بأثمان مخفضة أو السماح لها باستيراد مستلزماتها من الخارج بسعر صرف خاص منخفض.
ومن الواضح أن هذه الإعانات تجعل من الصعب تقييم إنتاجية هذه المشروعات مما يدفعنا للمطالبة بإلغائها. ويذهب البعض لأبعد من ذلك للمطالبة بإلغاء نظام الإعانات بأكمله والاعتماد على جهاز السوق كله مع تعويض المستهلكين عن ارتفاع الأسعار بواسطة زيادة دخولهم، ومن المؤكد أن لهذا الموضوع جوانبه السياسية المعقدة بالإضافة لجوانبه الاقتصادية.

الفصل الرابع
الآثار الاقتصادية للإنفاق العام

تتجه الدولة في عصرنا الحاضر لاستخدام الإنفاق العام كأداة وتسعى لتوجيه نحو تحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية. وقد مضى ذلك العهد الذي كان الفكر المالي يهتم فيه بالتفرقة بين النفقات العامة «المحايدة» وغير المحايدة. فواقع الأمر أن لكل نفقة آثاراً محددة تنتجها في المجتمع، ومن ثم فإن الحديث عن الحيدة في هذا المجال لا يعدو أن يكون محض خيال. وأحرى بنا أن ندرس الآثار الاقتصادية للإنفاق العام حتى نتبين كيفية تطويعه لتحقيق الأهداف العامة للسياسة الاقتصادية للدولة. وسنقسم هذه الدراسة على مباحث أربعة: نخصص أولها لبحث آثار الإنفاق العام على الدخل القومي، وثانيها لدراسة آثاره على العمالة، وثالثها لبيان تلك الآثار على مستوى الأسعار، أما المبحث الرابع والأخير فنخصصه لبحث تأثير الإنفاق العام على توزيع الدخول.

المبحث الأول

آثار الإنفاق العام على الدخل القومي

من المعروف أن مستوى الدخل القومي يرتبط بحجم الإنفاق الكلي، ولما كان الإنفاق العام يمثل إحدى مكونات هذا الإنفاق الكلي[1]، فإنه من الطبيعي أن يتأثر مستوى الدخل القومي بالتغيرات التي تطرأ على حجم الإنفاق العام. على أن هذا التأثير يختلف تبعاً لأمور ثلاثة:

أولاً: وسيلة تمويل الإنفاق العام.

ثانياً: وجهة إنفاق الأموال العامة.

ثالثاً: نوعية الإنفاق العام.

وسنستعرض فيما يلي آثار الإنفاق العام على الدخل القومي وفقاً لهذا التقسيم.

أولاً ـ اختلاف آثار الإنفاق العام تبعاً لاختلاف وسائل تمويله:

يقتضي تتبع آثار الإنفاق العام على مستوى الدخل القومي أن نعرف بداءة الوسيلة التي مولت بها الحكومة نفقاتها، إذ تختلف هذه الآثار تبعاً لتغير وسيلة التمويل.

١ ـ فإذا استمدت الحكومة أموالها من الإيرادات غير العادية التي تتمثل في

---

(١) يتكون هذا الإنفاق من: الإنفاق الاستهلاكي ـ الإنفاق الإستثماري ـ الإنفاق الحكومي ـ الإنفاق الخارجي. انظر في ذلك مؤلف الأستاذ الدكتور أحمد جامع. النظرية الاقتصادية ـ الجزء الثاني. الاقتصاد الكلي.

القروض العامة والإصدار النقدي، فإن ذلك يؤدي لخلق قوة شرائية جديدة مما يترتب عليه زيادة الإنفاق الكلي، وارتفاع مستوى الدخل القومي. وهذا مشروط بطبيعة الحال بوجود طاقات إنتاجية عاطلة في الاقتصاد القومي يساهم تيار الإنفاق الإضافي في تشغيلها.

٢ ـ أما إذا استمدت الحكومة أموالها من الإيرادات العادية التي تتمثل أساساً في الرسوم والضرائب، فإن إنفاقها لا يؤثر كثيراً على مستوى الدخل القومي. ذلك أنه لا يؤدي لخلق وسائل دفع جديدة، وإنما يقتصر على تحويل جزء من القوة الشرائية الموجودة بين أيدي بعض الأفراد إلى أيدي أفراد آخرين، ومن ثم فإن حجم الإنفاق الكلي لا يتغير بشكل محسوس، كما أن الدخل القومي لا يبتعد كثيراً عن مستواه الأصلي. غير أننا إذا تأملنا الأمر بعض الشيء فأننا سنجد أن آثار الإنفاق العام تختلف أيضاً بحسب نوعية الإيرادات العادية التي تستخدمها الحكومة في تمويل إنفاقها.

(أ) وعلى سبيل المثال: فإنه لو لجأت الدولة لتمويل إنفاقها إلى فرض ضريبة غير مباشرة على استهلاك السلع الضرورية، فإن هذا سيؤدي قطعاً لتخفيض القوة الشرائية للطبقات محدودة الدخل التي يتميز ميلها الحدي للاستهلاك بالارتفاع ومن ثم فإن إنفاقها لا بد وأن ينخفض مما يستتبعه حتماً إنخفاض الإنفاق الكلي ومستوى الدخل القومي.

(ب) أما إذا مولت الدولة نفقاتها عن طريق فرض ضريبة جديدة تصاعدية على الدخل تجمع حصيلتها أساساً من الأموال المقتطعة من الطبقة الغنية التي تتميز بانخفاض ميلها الحدي للاستهلاك ورغبتها في اكتناز جزء من دخولها، فإنه من المتصور حينئذ أن يؤدي الإنفاق العام لزيادة الإنفاق الكلي والارتفاع مستوى الدخل القومي.

ثانياً ـ اختلاف آثار الإنفاق العام تبعاً لوجهة إنفاق الأموال العامة:

كما تتوقف آثار الإنفاق العام على الوجهة التي تنفق فيها الحكومة أموالها، وكقاعدة عامة فإنه كلما اتجهت الدولة نحو زيادة خدماتها المقدمة للطبقات الفقيرة كلما أدى نمو الإنفاق العام لزيادة الإنفاق الكلي بزيادة ملموسة، ومن ثم لارتفاع مستوى الدخل القومي. وبالعكس فإنه إذا اتجهت الأموال العامة نحو إشباع مطالب الطبقات الغنية، فإن تأثير الإنفاق العام على حجم الإنفاق الكلي، وبالتالي على مستوى الدخل القومي، يضعف ويضمحل. ولنحاول تفصيل ذلك بعض الشيء:

١ ـ إذا كانت الحكومة حريصة على طبع سياستها الاقتصادية بطابع اجتماعي وإنساني، فإنها ستوجه إنفاقها نحو تنمية الخدمات العامة المقدمة للطبقات محدودة الدخل، كالإعانات الاجتماعية التي تمنح للفقراء والعجزة والأرامل. ويؤدي هذا الإنفاق عادة لزيادة الإنفاق الكلي بقدر كبير نظراً لارتفاع الميل الحدي للاستهلاك لهذه الطبقات، واتجاه المعنيين بالخدمات المقدمة إلى إنفاق كل ما يحصلون عليه من دخول إضافية.

٢ ـ وعلى خلاف ذلك فقد تتجه الأموال العامة نحو أيدي الأثرياء من المواطنين، كما لو قررت الحكومة استهلاك الدين العام، وسداد بعض أقساطه لتدعيم النفقة في انتمائها. وفي هذه الحالة فإن الإنفاق العام لن يؤدي لزيادة الإنفاق الكلي بصورة ملموسة نظراً لضعف الميل الحدي للإستهلاك لحاملي السندات الحكومية الذين يحصلون أصلاً على دخول مرتفعة ويميلون لاكتناز جزء منها. وحتى نستطيع أن نتبين بدقة آثار هذا الإنفاق، فإنه من الأفضل أن نأخذ في الاعتبار وسيلة تمويله:

(أ) فمن المتصور أن تلجأ الحكومة لتمويله عن طريق فرض ضرائب على

استهلاك السلع الضرورية على النحو الذي وضحناه فيما سبق. وفي هذه الحالة فإنه من المؤكد أن يؤدي ذلك لانخفاض الإنفاق الكلي ومستوى الدخل القومي، لأن جزء من القوة الشرائية التي كانت متاحة للطبقات الفقيرة ذات الميل الحدي المرتفع للاستهلاك قد تم تحويله للطبقات الغنية ذات الميل الحدي المنخفض للاستهلاك

(ب) أما إذا قامت الحكومة بتمويل هذا الإنفاق عن طريق فرض ضرائب خاصة على الطبقات الغنية، فإنه من الواضح أن مثل هذا الإنفاق لن يؤدي إلا لاسترداد دافعي هذه الضرائب لأموالهم، ومن ثم فإنه من العبث أن نتوقع زيادة إنفاقهم إذ لم تتعدى المسألة انتقال جزء من ثرواتهم من أيديهم اليمنى إلى أيديهم اليسرى.

ثالثاً ـ اختلاف آثار الإنفاق العام تبعاً لنوعيته:

يمكننا في مجال دراسة آثار الإنفاق العام على حجم الدخل أن نفرق بين نوعين من النفقات العامة النفقات الاستثمارية والنفقات الاستهلاكية

١ ـ ونقصد بالنفقات الاستثمارية تلك المخصصة لتكوين رؤوس الأموال العينية في الدولة من إنشاء طرق وإقامة سدود وكباري وبناء محطات للقوى الكهربائية وما نحو ذلك. وهي تؤدي لزيادة القدرة الإنتاجية القومية، وتساهم في تحقيق الوفورات الخارجية للمشروعات الإنتاجية المختلفة مما ينعكس مباشرة على نمو حجم الإنتاج وزيادة الدخل القومي. إلا أن هذه النتيجة لا تتحقق إلا في المدى الطويل، فالإنفاق الاستثماري لا يؤدي فوراً لزيادة الدخل وارتفاع مستوى المعيشة، وإنما يتطلب الأمر مرور فترة من الزمن يبدأ بعدها هذا الإنفاق في إنتاج آثاره.

٢- أما النفقات الاستهلاكية : فتشمل تلك المخصصة لأداء الخدمات التعليمية والثقافية والصحية ورعاية الفقراء العاطلين ، وتؤدي هذه النفقات بوجه عام لتحسين المستوى المعيشي للأفراد وزيادة إنتاجهم واستهلاكهم ، خاصة وإن الطبقات الفقيرة هي التي تنتفع منها أساسا

ويتضح من ذلك أن هذه النفقات الاستهلاكية تساهم بدورها في تنمية الدخل القومي ، وهي تتميز عن النفقات الاستثمارية في هذا الصدد بأنها تنتج آثارها في فترة زمنية قصيرة ، إلا انه من المؤكد أن تأثيرها على المقدرة الإنتاجية القومية تعتبر متواضعة بالمقارنة بتأثير النفقات الاستثمارية التي تعتبر أساسية لتكوين الهياكل الأساسية للاقتصاد القومي وتنمية طاقاته الإنتاجية

المبحث الثاني

آثار الإنفاق العام على مستوى العمالة

تهـــدف معظم السياسات الاقتصادية في عصرنا الحاضر لاستئصال داء البطالة وتحقيق العمالة الكاملة فمنذ أزمة الكساد الكبير – التي تميزت بانتشار البطالة على نحو هدد بانهيار أركان الاقتصاد الحر – والدول تبذل ما في وسعها لتحاشـــي انخفـــاض مستوى العمالة عن حد معين ومن المتعارف عليه في هذا الصـــدد أن العمالة الكاملة تعتبر متحققة إذا لم ترتفع نسبة البطالة عن ٣٪ أو ٤٪ من مجموع القوة العاملة ، فعدم انتظام سوق العمل يدفع بالاقتصاديين إلى إســـقاط هـــذه النسبة من اعتبارها خاصة وإنها تمثل في الغالب من الأحوال ما يعرف بالبطالة (الاحتكاكية) وهي التي تنتج عن تغيير بعض العمال لأعمالهم مما يقتضي عادة مرور فترة من الوقت بين ترك العمل القديم والبد في العمل الجديد يستطيعون خلالها البحث عن العمل والتدرب عليه[1]

وقـــد اهـــتم (كنز) بكشف أسباب البطالة واقترح الحلول لعلاجها ، وانتهى إلى تسفيه الاعتقاد الذي كان يسود الفكر التقليدي من أن العرض هو الذي يخلـــق الطلـــب ، وإن عـــلاج الـــبطالة لا يتأتى إلا بمضاعفة الإنتاج ، فالواقع أن

---

(١) يمكننا التميز بين هذه البطالة الاحتكاكية وأنواع ثلاثة أخرى من البطالة هي

١ البطالة الموسمية وهي التي تنتج عن موسمية العمل في بعض فروع الإنتاج

٢ البطالة الدورية وهي التي تنتج عن توالي فترات الرخاء والكساد نتيجة للدورات الاقتصادية

٣. البطالة الهيكلية وهي التي تنتج عن تدهور الأوضاع في بعض فروع الإنتاج نتيجة للتغيرات التي تطرأ على جانبي الإنتاج والاستهلاك مثل عجز الفرع عن التطور واستيعاب الفنون الإنتاجية الحديثة ، أو تغير الأذواق وعزوف الأفراد عن استهلاك منتجاته

توقعات المنتجين الخاصة بحجم الإنفاق - أي بحجم الطلب - هي التي تدفعهم لاستخدام قدر معين من عوامل الإنتاج بما في ذلك عنصر العمل. أي أن تحديدهم لحجم الإنتاج في المستقبل إنما يتم بناء على توقعاتهم لحجم الطلب عليه، وعلى هذا فإن دفعهم لزيادة الإنتاج أي لزيادة ما يستخدمونه من عوامل إنتاج لا يتيسر إلا بزيادة الإنفاق الكلي على نحو يسمح لهم بتوقع زيادة في الطلب.

وقد ركز «كينز» الأضواء على أهمية زيادة الإنفاق الحكومي - باعتباره أحد مكونات الإنفاق الكلي - في مواجهة إنخفاض الطلب وانتشار البطالة. فزيادة الإنفاق العام ليست بالأمر العسير وهي كفيلة بزيادة الإنفاق الكلي ودفع المنتجين إلى التفاؤل في توقعاتهم. وتستطيع الحكومة تحقيق هذه الزيادة بأحدى الوسيلتين الآتيتين:

١ - إما باللجوء للموارد غير العادية من اقتراض عام وإصدار نقدي. وفي هذه الحالة تخلق الحكومة قوة شرائية جديدة في السوق مما ينتج عنه زيادة الطلب وارتفاع مستوى الإنتاج والعمالة تبعاً لذلك.

٢ - وإما باللجوء للموارد العادية عن طريق اقتطاع جزء من الدخول التي تكتنزها الطبقات الغنية وتحويلها في شكل إعانات أو أي شكل آخر للطبقات الفقيرة المتعطشة دائماً للاستهلاك. وفي هذه الحالة سيزيد الطلب أيضاً نتيجة لامتصاص جزء من المدخرات الفائضة عن الحاجة وتحويلها للاستهلاك. وسيتبع ذلك زيادة الإنتاج وارتفاع مستوى العمالة.

وغني عن البيان، أن زيادة الطلب لن تؤدي عامة لزيادة حجم الإنتاج وبالتالي لامتصاص المزيد من قوة العمل العاطلة إلا إذا كانت هناك قوى عاطلة في الاقتصاد القومي، أو بمعنى آخر إذا كان مستوى النشاط الاقتصادي أقل من

مستوى التشغيل الكامل لعوامل الإنتاج من أرض ورأس مال وعمل. وبالإضافة لذلك فإن الجهاز الإنتاجي ينبغي أن يكون مرناً بالدرجة التي تسمح بانتقال عوامل الإنتاج بسهولة بين مختلف فروع الإنتاج لتحقيق التشغيل الكامل بها. فإذا انتفت هذه الشروط فإن الإنفاق العام سيقتصر على زيادة حجم الطلب دون زيادة الإنتاج ورفع مستوى العمالة مما سيؤدي في نهاية المطاف لارتفاع المستوى العام للأسعار على النحو الذي سنراه بعد قليل.

المبحث الثالث
آثار الإنفاق العام على مستوى الأسعار

لا تراعي الدول في تدخلها في الحياة الاقتصادية تحقيق العمالة الكاملة فحسب، وإنما تسعى أيضاً للمحافظة على مستوى الأسعار ثابتاً بقدر الامكان. فتضخم الأسعار بما يولده من ارتباك في الأسواق يهدد في آن واحد الاستقرار الاقتصادي والاستقرار السياسي. لذا فإن السلطات العامة تهتم بمحاصرته وتضييق نطاقه. على أن ذلك ينبغي إلا يتم على حساب تدهور مستوى العمالة، وهذا ما يمثل المعادلة الصعبة التي ينبغي على الإنفاق الحكومي مراعاتها. فالدولة يجب أن تستمر في التوسع في الإنفاق طالما كان ذلك مؤدياً لتحقيق المزيد من التشغيل للقوى الإنتاجية، ثم تتوقف بمجرد بلوغ حالة العمالة الكاملة، لأن كل زيادة في الإنفاق بعد ذلك لن ينتج عنها أكثر من ارتفاع مستوى الأسعار نظراً لأن زيادة الطلب الناجمة عنه لن تقابلها زيادة في الإنتاج. سوف نتعرض لهذه الموضوع بالتفصيل خلال دراستنا لمبدأ توازن الموازنة العامة. ونكتفي في هذا المجال بأن نلفت نظر القارىء للملاحظات الآتية:

١ ـ أن تأثير الإنفاق العام على المستوى العام للأسعار يتوقف بصورة أساسية على الوسيلة التي يتم بها تمويله، وكقاعدة عامة فإنه إذا تم هذا التمويل عن طريق خلق قوة شرائية جديدة، فإن الأسعار ترتفع بصورة ملحوظة إذا كان الاقتصاد قد بلغ حالة التشغيل الكامل للقوى الإنتاجية، أو كان يعاني من اختناقات معينة ـ نتيجة عدم مرونة الجهاز الإنتاجي ـ تجعله عاجزاً عن الاستجابة للمتغيرات الاقتصادية وإشباع الطلب المتزايد الناتج عن الإنفاق

العام الإضافي. أما إذا تم هذا التمويل عن طريق تحويل جزء من القوة الشرائية من الإنفاق الخاص إلى الإنفاق العام، فإن المستوى العام للأسعار يتأثر بدرجة أقل ـ وقد لا يتأثر على الإطلاق ـ من الإنفاق العام الإضافي.

٢ ـ هناك بعض النفقات العامة التي تساهم بطبيعتها في تثبيت المستوى العام للأسعار. ونستطيع أن نعرض لتلك المخصصة لتمويل أنظمة التأمينات الاجتماعية كنموذج واضح لها. ففي أوقات الرخاء حيث ترفع مستوى العمالة ويزيد الإنفاق الكلي تساهم هذه النفقات في المحافظة على مستوى الأسعار لأنها تؤدي لادخار جزء من الموارد وحبسها عن السوق مما يحد من تزايد الإنفاق ومن استمرار الضغط على مستوى الأسعار. أما في أوقات الكساد حيث تزيد البطالة ويقل الإنفاق الكلي فإن هذا الإنفاق بما يعنيه من دفع إعانات للبطالة يؤدي لزيادة الإنفاق الكلي ويمنع من تفاقم الأمور وتردي الأوضاع الاقتصادية من سيء لأسوأ.

٣ ـ إن توجيه الدولة لإنفاقها العام نحو تأدية بعض الخدمات العامة للطبقات محدودة الدخل مثل الخدمات التعليمية والصحية يؤدي لانخفاض ثمن هذه الخدمات نظراً لتحمل الحكومة جزءاً من تكلفتها وربما كل هذه التكلفة.

٤ ـ أخيراً فإن الدولة قد تعمد للتدخل في السوق لتثبيت أسعار بعض السلع التي تعتبر ضرورة للغالبية العظمى من أفراد الشعب. ويتم هذا التثبيت عن طريق دعم الدولة لأثمان هذه السلع وتحملها كل زيادة تطرأ عليها. ويهدف هذا الإنفاق لإعانة الطبقات ذات الدخل المحدود على مواجهة أعباء المعيشة المتزايدة. وبمعنى آخر فإنه يؤدي لإعادة توزيع الدخول لمصلحتها وهذا ما ينقلنا لدراسة الموضوع الأخير من هذا الفصل، وهو الخاص بتحديد آثار الإنفاق العام على توزيع الدخول.

المبحث الرابع

آثار الإنفاق العام على توزيع الدخول

يصاحب النمو الاقتصادي ـ عادة ـ في الدول التي تأخذ بالملكية الخاصة لوسائل الإنتاج اتساع الفروق بين الطبقات في المجتمع. فالطبقات الغنية تزداد ثراءاً بينما تزداد الطبقات الفقيرة بؤساً. ويرجع ذلك لسوء توزيع الناتج واستئثار مالكي وسائل الإنتاج بالقدر الأكبر منه. ونظراً لما يمثله هذا الوضع من مخاطر سياسية، فإن السلطات العامة لا تتردد في التدخل لعلاجه عن طريق استخدام ما لها من مقدرة على فرض الضرائب التصاعدية وعلى توجيه الانفاق كلعام نحو تقليل الفوارق بين الطبقات[1].

والملاحظ بصفة عامة أن النفقات العامة تؤدي تقليل هذه الفوارق لسببين[2]:

أولهما: أن جميع الأفراد يتمتعون بالخدمات العامة غير القابلة للتجزئة في حين أن الجزء الأكبر من نفقاتها يتحمله أصحاب الدخول الكبيرة. وعلى هذا فإن النفقات المخصصة لأداء هذه الخدمات تؤدي لنقل جزء من دخول الأغنياء للفقراء.

وثانيهما: أن الطبقات الفقيرة تستفيد عادة أكثر من الطبقات الغنية من الخدمات التي تقدمها الدولة مما يجعل من الأنفاق العام وسيلة لإعادة

---

(١) انظر في تفصيل ذلك.

Brochier et Tabatoni: Economie financière Themis P.U.F. 1963 p.p 428 - 445.

(٢) انظر مؤلف الدكتور محمود رياض عطية: موجز في المالية العامة ص ٧٣.

توزيع الدخول بين الطبقات. وحتى نتبين ذلك بوضوح فإننا سنعاود الإستعانة بتقسيم النفقات العامة إلى استهلاكية واستثمارية، وندرس آثار كل منهما على تقليل الفوارق بين الطبقات.

أولاً ـ النفقات العامة الاستهلاكية:

يؤدي التوسع في الإنفاق العام الاستهلاكي بوجه عام لإعادة توزيع الدخول بين الطبقات لصالح الطبقات الفقيرة إذ أنها تتمتع بمعظم الخدمات التي تقدمها الدولة في حين أن تمويل هذه الخدمات يتم غالباً عن طريق اقتطاع جزء متزايد من دخول الطبقات الأكثر ثراء بواسطة الضرائب التصاعدية. وهناك العديد من الأمثلة الكفيلة بتوضيح ذلك:

١ ـ فكفالة الدولة للتعليم المجاني تؤدي لمنح تسهيلات كبيرة لأفراد الطبقات محدودة الدخل الذين لا تمكنهم ظروفهم الاقتصادية من تحمل مصروفات التعليم، فالإنفاق العام في هذا الميدان يؤدي لتقليل الفواري بين الطبقات وتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص بصورة أفضل بين أفراد المجتمع[١]

٢ ـ كما أن الاهتمام بالرعاية الصحية للمواطنين وتقديم العلاج لهم مجاناً أو بأثمان مخفضة يفيد أساساً الطبقات محدودة الدخل. وهذا الإنفاق بدوره يؤدي لتقليل الفوارق بين الطبقات من جهة لاستفادة الفقراء غالباً به، ومن جهة أخرى لمساهمته في زيادة إنتاجيتهم مما يتيح لهم تحسين مستوى معيشتهم.

٣ ـ وبالمثل فإن توسع الحكومة في إقامة نظم التأمينات الاجتماعية يؤدي بصورة مباشرة لإعادة توزيع الدخول لمصلحة الطبقات الفقيرة، ذلك أن صناديق

---

(١) انظر الدكتور السيد عبد المولى: المالية العامة ١٩٧٦ ص ١٨٣

التأمين الاجتماعي المختلفة (تأمين صحي – تأمين ضد البطالة – تأمين ضد العجز الشيخوخة) تحصل بالإضافة على الاشتراكات التي تجمعها من المستفيدين بخدماتها على مبالغ إضافية من الدولة من جهة ، وأصحاب الأعمال من جهة أخرى . وهذا يساهم بالطبع في تقليل الفوارق بين الطبقات .

ثانيا – النفقات العامة الاستثمارية :

وتؤدي هذه النفقات بدورها – وهي المخصصة لتكوين رؤوس الأموال العينية في الدولة – للمساهمة في إعادة توزيع الدخل بين الطبقات لصالح الفقراء. ذلك أن الاستثمارات الحكومية التي تمول غالبا عن طريق الضرائب التصاعدية ، وتقتطع من ثم الكثير من دخول الأغنياء ، تهدف في الدرجة الأولى لبناء الهياكل الأساسية للاقتصاد وإتاحة الفرصة لزيادة المشروعات الإنتاجية والتوسع فيها مما يؤدي لاستيعاب المزيد من الأيدي العاملة ورفع مستويات دخول العاملين بوجه عام . وبهذا تقل الفوارق بين الطبقات الغنية والفقيرة .

وهكذا يتضح لنا أن الإنفاق العام يساهم عادة في إعادة توزيع الدخول لصالح الطبقات الفقيرة إلى أن ذلك مشروط بطبيعة الحال بوجود نظام ضريبي عادل ، بحيث تستمد الدولة مواردها أساسا من الضرائب التصاعدية على الدخل التي تؤدي لتركيز العبء على الطبقات الفقيرة.

وعلى هذا النحو نكون قد انتهينا من دراسة الآثار الاقتصادية للإنفاق العام مع مراعاة أننا قد أقصرنا فيما سبق على شرح الآثار المباشرة له . فنحن لم نتعرض لدراسة آثاره غير المباشرة الناجمة عن تضاعف تأثيره على حجم الإنفاق الكلي بفعل كل من المضاعف والمعجل.

الباب الثالث

نظرية الإيراد العام

اتضح لنا فيما سبق كيف تطور دور الدولة في العالم المعاصر، فأصبح يشمل إلى جانب وظائفها التقليدية، كافة النشاطات الاقتصادية الأمر الذي يحقق لها أن هذه النشاطات المختلفة تسير في تناسق وتقدم في اضطراد نحو تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. ومن هذا المنطلق أصبح من التزام السلطات التنفيذية التدخل لمعالجة وتعديل وتوجيه بل وأيضاً تقرير استخدامات الموارد الاقتصادية تحقيقاً للصلح العام.

وقيام الدولة بهذه الوظائف يستلزم توفر المواد الاقتصادية اللازمة، وفيما مضى كانت تحصل هذه الموارد جبراً ولقد كان هذا هو الحال في التكوين الاجتماعي الاقطاعي، حيث كان حاكم الاقطاعية يعتمد على السخرة والاستيلاء والمصادرة للحصول على ما يريده من سلع وخدمات نظير توفير الحماية اللازمة لسائر سكان الاقطاعية.

أما في المجتمعات الحديثة فإن الحصول على الموارد يقتضي شراء العوامل الإنتاجية أو تأجيرها، وبمعنى آخر أن يدفع للمنتجين المباشرين (ثمناً أو أجراً) نظير ما ينتجون من سلع ويقدمون من خدمات. ومن هنا كان احتياج الدولة إلى الأموال لتأدية وظائفها وتزايد الحاجة للأموال مع تزايد مهامها واتساع نشاطها.

وللأهمية الخاصة للمال في نظر الفرد، كان في حصول الدولة على جزء من هذه الأموال حرماناً له امن أنفقها في منفعة خاصة، وكان تزايد حاجة الدولة

الحديثة للأموال حافزاً للبحث عن الجديد من مصادر الإيرادات العامة، وكـان لهذه الأمور مجتمعة آثارها الاقتصادية والاجتماعية العامة. الأمر الذي دفع علماء المالية العامة إلى دراسة وتحليل هذه الظواهر لاستخلاص القواعد العـامة التي يسترشد بها في حصول الدولة على مواردها المالية واستنبـاط أسـس موضـوعية لتوزيع الأعباء العامة بما يتفق وآثارها الاقتصـادية من جهـة ومقتضيات العـدالة الاجتماعية من جهة أخرى.

ولقد تعددت مصادر الإيرادات العامة في العصر الحديث وتنوعت أساليبها واختلفت طبيعتها تبعاً لنوع الخدمة التي تقوم بها الدولـة والهدف منهـا. وعنى الكثيرين من علماء المالية العامة بتقسيم موارد الدولة تبعاً لمعايير شتا.

ومهمـا يكن من أمـر هـذه التقسيمـات جميعـاً فهي لا تعـدو أن تكـون محاولات لجمع الموارد المرتبطة في طبيعتها أو المتشابهة في أحكامها في أقسام متماثلة.

وسنقسم دراستنا لفصول خمسـة ـ نخصص أولها لتعريف أنواع وتقسيمات الإيرادات العامة، ثم نتناول في الفصـل الثاني إيـرادات الخدمـات الخاصـة، حيث نتعرض لإيرادات أملاك الدولة وكذا الرسوم التي تفرضها على بعض مـا تقدمه من خدمات الفصل الثالث الضرائب وسنعرض فيـه للتعريف بـالضرائب وقواعدها وأنواعها وآثارها الاقتصاديـة، أما الفصـل الرابـع، القروض العـامة، سنتناول فيه بالشرح أنواع هذه القروض، طرق اختيارها واستهلاكها.

الفصل الأول
التعريف بأنواع وتقسيمات الإيرادات العامة

الإيرادات العامة هي مجموع الأموال التي تحصل عليها الحكومة للإنفاق على المرافق والمشروعات العامة ووضع سياستها المالية موضع التنفيذ[1].

ومن البديهي أن يهتم الفكر المالي بدراسة أنواع الإيرادات العامة المختلفة بهدف تحديد وتحليل القواعد الفنية التي تحكم كل نوع منها على وحدة. ويرجع ذلك إلى أن كل إيراد تحصله الدولة يعني بشكل أو بآخر اقتطاع جزء من إيرادات الأفراد الخاصة مع كل ما يعنيه ذلك من تحكم في ثرواتهم ومن تأثير على قراراتهم الاقتصادية. وقد تعاظم هذا الإهتمام في الآونة الأخيرة لسبب آخر يتمثل في اتساع تدخل الدولة في مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية وسعيها الدائب نحو تنمية مواردها حتى يتيسر لها تغطية نفقاتها المتزايدة. فمن الجلي أن قيام الدولة بوظائفها العامة وأنشطتها المتعددة يقتضي

---

(١) فضلنا الأخذ بهذا التعريف الواسع للإيرادات العامة الذي لا يقصر تحصيل الأموال العامة على مجرد الرغبة في تغطي نفقات الدولة، ذلك أن الحكومة قد تحصل جانباً من الأموال لمجرد التحكم في حجم القوى الشرائية في السوق ومحاربة الاتجاه التضخي السائد. وبمعنى آخر فإن مقتضيات السياسة المالية قد تحكم عملية تحصيل الإيرادات مثلها في ذلك مثل الرغبة في سد احتياجات المرافق العامة، وإن كان من المؤكد أن هذه الرغبة الأخيرة تمثل الهدف الرئيسي لتحصيل الأموال العامة بالقدرة على زيادتها بسهولة كلما دعت الحاجة لذلك، ومن المؤكد أن تعدد مصادر الإيرادات يعينها على تحقيق هذا الهدف. كما أنها تراعي من جهة أخرى اختلاف طبيعة الخدمات التي تؤديها وضرورة تحديد أساليب ملائمة لكل منها لتحصيل أثمانها وتغطية تكلفتها. وسنحاول فيما يلي توضيح هذا الدافع الثاني بشيء من التفصيل من خلال دراستنا لأنواع الإيرادات العامة.

منها الحصول على حجم كافي من الإيرادات يسمح لها بمواجهة احتياجاتها المالية المتشعبة.

ومن الطبيعي ألا تعتمد الدولة على مصدر واحد للإيرادات مراعاة منها لدافعين أساسيين. فهي تعمل من جهة على ضمان مرونة إيراداتها وعلى الاحتفاظ بالقدرة على زيادتها بسهولة كلما دعت الحاجة لذلك، ومن المؤكد أن تعدد مصادر الإيرادات يعينها على تحقيق هذا الهدف. كما أنها تراعي من جهة أخرى اختلاف طبيعة الخدمات التي تؤديها وضرورة تحديد أساليب ملائمة لكل منها لتحصيل أثمانها وتغطية تكلفتها. وسنحاول فيما يلي توضيح هذا الدافع الثاني بشيء من التفصيل من خلال دراستنا لأنواع الإيرادات العامة.

المبحث الأول

أنواع الإيرادات العامة

أشرنا في مقدمة هذه الدراسة إلى أن الدولة تقوم في عصرنا الحاضر بتقديم مجموعة متنوعة من الخدمات العامة لمواطنيها، وقد ميزنا في هذا الخصوص بين نوعين الخدمات:

١ ـ الخدمات القابلة للتجزئة، وهي التي يمكن تقدير قيمة ما يحصل عليه كل فرد منها، ومثالها خدمة المواصلات والخدمات التعليمية والصحية. فهذه الخدمات وإن كانت تحقق نفعاً عاماً للمجتمع إلا أن حصول كل فرد على الخدمة بصفة خاصة يجعل من المتيسر حساب ما يناله منها وقياس ما يعود عليه من نفع من جراء قيام الدولة بأدائها.

٢ ـ الخدمات غير القابلة للتجزئة، وهي التي لا يمكن تحديد نصيب كل فرد منها، ومثالها خدمات الدفاع الخارجي والأمن الداخلي. فهذه الخدمات نفعها عام يعود على الجميع بغير تمييز وعلى نحو يحول دون تحديد ما يعود على كل فرد بشأنها من نفع خاص.

وبطبيعة الحال فإن الدولة تسعى لتحصيل أثمان هذه الخدمات من المستفيدين بها على نحو يناسب طبيعة كل منها، فتعمل على الحصول على مقابل مباشر من مباشر من المنتفعين بالنوع الأول منها على حين تعمد للحصول على مقابل آخر مختلف من كافة المواطنين المنتفعين بالنوع الثاني منها:

فبالنسبة للنوع الأول من الخدمات العامة فإنها تتميز كما أشرنا بأنها تحقق

في آن واحد نفعاً عاماً للمجتمع بالإضافة لنفع آخر خاص لكل مستفيد منها على حدة.

(أ) فأما عن توافر النفع العام فهو أمر بديهي، ذلك أن الدولة ما كانت لتضطلع بمثل هذه الخدمات لو لم يكن ذلك يعني تحقيق الصالح العام لمجموع المواطنين، فالنشاط الخاص قادر في معظم الأحوال على توفير هذه الخدمات إلا أن الحكومات حرصاً منها على تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية المرتبطة بالمصلحة العامة تفضل أن تقوم مباشرة بأداء تلك الخدمات والتحكم في أحجامها وأثمانها[1].

(ب) وأما عن توافر النفع الخاص فهو الآخر واضح ومنطقي، ذلك أن كل منتفع بإحدى هذه الخدمات يحصل على منفعة محددة في كل مرة تؤدي له فيها الخدمة فهو يستفيد بخدمة المواصلات كلما ء له الانتقال من مكان لآخر بالوسائل العامة، كما أنه يستفيد بخدمة التعليم كلما التحق بإحدى معاهد التعليم العامة، ويبرر توافر هذا النفع الخاص تقاضي الدولة لثمن خاص عن تقديم هذه الخدمات، غير أن الاصطلاح الذي يطلق على هذا المقابل يختلف بحسب درجة توافر عنصر النفع العام وعنصر النفع الخاص:

- فعنصر النفع الخاص يبدو واضحاً وأكثر غلبة من النفع العام في حالة السلع والخدمات التجارية البحتة التي تقدمها الدولة، ومثالها خدمات الكهرباء والمياه والخدمات التي تقدمها المشروعات الصناعية والتجارية العامة، فالمنفعة الخاصة تبدو قوية نسبياً متى قورنت بالنفع الذي يعود

---

(١) على أن الدولة قد تقوم في حالات إستثنائية بتقديم بعض الخدمات أو بيع بعض السلع لمجرد زيادة مواردها المالية فحسب ودون أن يرتبط ذلك بتحقيق نفع عام للمجتمع والمثال الشائع لذلك هو احتكار بعض الدول لإنتاج وبيع الدخان.

على المجتمع من وراء تقديمها هذا ويطلق على الثمن الذي يدفع مقابل هذه الخدمات اصطلاح «الثمن العام».

ـ وبالعكس فإن عنصر النفع العام يبدو أكثر وضوحاً ولا يقل قوة عن عنصر النفع الخاص في حالة السلع والخدمات شبه التجارية التي تحرص معظم الدول على تقديمها: مثل الخدمات التعليمية والصحية. فبالرغم من توافر عنصر النفع الخاص بجلاء في تقديم هذه الخدمات إلا أن عنصر النفع العام يبدو هو الآخر متوافراً بوضوح وقوة لا شك فيها، فاستفادة أحد الأفراد من خدمة التطعيم ضد الكوليرا تعود عليه حقيقة بنفع خاص على درجة كبيرة من الأهمية ولكنها تعود أيضاً على المجتمع بنفع عام كبير لما يترتب على هذا التطعيم من حماية المجتمع من انتشار هذا المرض الفتاك، هذا ويطاق على الثمن الذي يدفع مقابل هذا النوع من الخدمات اصطلاح «الرسم».

وهكذا يتضح لنا أن النفع العام يقترن بالنفع الخاص في حالات الخدمات القابلة للتجزئة بوجه عام، إلا أن درجة توافر كل منهما تتباين في حالة السلع والخدمات التجارية البحتة وفي حالة السلع والخدمات شبه التجارية مما يقتضي التفرقة بين الأثمان العامة والرسوم[1]

وأما بالنسبة للنوع الثاني من الخدمات العامة وهي الخدمات غير القابلة للتجزئة فإنه من المتعذر محاسبة كل فرد عن قدر استفادته منها نظراً لاستحالة تحديد هذا القدر[2] لذا فإنه من المحتم أن تقاضي الدولة أثمان هذه الخدمات بصورة خاصة تتمثل في الضرائب. وبحيث تحل

---

(١) انظر الدكتور سعد ماهر حمزة: موارد الدولة ـ ١٩٥٥ ـ ص ٢٣ ـ ٢٧

(٢) انظر في ذلك:

A.R.PREST: Public Finance in theoryand P. 140.

المقدرة التكليفية للممول محل حجم النفع العائد من هذه الخدمات كمعيار لتحديد مساهمة كل فرد في تكاليف هذه الخدمات. وليس في ذلك ما يجافي المنطق أو لعدالة في شيء. فهذه الخدمات مفيدة لأفراد المجتمع في مجموعهم إذ لا يتصور أن تقوم للدولة قائمة دون أدائها. فمن مصلحة الجميع إذن أن تتوافر للدولة الإيرادات الكفيلة بالقيام بها على خير وجه ممكن. إلا أن عدم قابليتها للتجزئة يجعل من المستحيل الركون إلى جهاز السوق والأثمان لتحديد ثمن كل منها، أو حتى لمجرد الإسترشاد به في هذا الخصوص. وعلى هذا يتحتم التوصل لمعيار آخر يمكن بمقتضاه توزيع نفقات تلك الخدمات على أفراد المجتمع. ولعل الإرتكاز على القدرة التكليفية لكل منهم يمثل أكثر المعايير ملائمة لأنه يأخذ في الاعتبار الارتباط الواضح بين ثراء الفرد واستفادته من المجتمع الذي يحيا به ومن العلاقات والنظم التي تحكمه، بالإضافة لمراعاته لمباديء التكافل الاجتماعي.

ويتضح مما سبق أن الدولة تحصل على ثلاثة أنواع من الإيرادات مقابل ما تقدمه للأفراد من خدمات:

١ ـ أثمان عامة عن بيع بعض السلع والخدمات التي يغلب عليها النفع الخاص ويطلق على هذه الأثمان أيضاً إيرادات ممتلكات الدولة الخاصة أو إيرادات الدومين الخاص.

٢ ـ رسوم عامة عما تقدمه للأفراد من خدمات يغلب عليها النفع العام ولكنها تحقق لهم نفعاً خاصاً.

٣ ـ ضرائب على دخول الأفراد وثرواتهم تحصلها الدولة كمقابل للخدمات الأساسية غير القابلة للتجزئة التي تؤديها لجميع الأفراد بغير تمييز.

وتمثل هذه الأنواع الثلاثة من الإيرادات عماد الموازنات العامة في عصرنا الحاضر، فهي تكون الجانب الأعظم من الموارد العامة في مختلف الدول. غير أن الحكومات قد تلجأ استثناءاً لموردين آخرين تكميليين على جانب كبير من الأهمية لمواجهة العجز في الموارد سالفة الذكر، ونقصد بذلك الاقتراض من الأفراد والهيئات والإصدار النقدي.

١ ـ فهناك من جهة القروض العامة التي تمثل في وقتنا الحاضر إحدى المصادر الهامة لإيرادات الدولة في حالة عجز الموارد العادية عن مواجهة التزايد المضطرد في حجم النفقات العامة، وخاصة إذا ارتبط هذا التزايد بنشوء ظروف استثنائية كالحاجة لتمويل نفقات حربية ضخمة أو لتنفيذ مشروعات استثمارية هامة أو مجرد تنشيط المعاملات الاقتصادية ومعاونة الاقتصاد القومي على النهوض من كبوته الانكماشية.

٢ ـ أخيراً فإن الدولة تتمتع بوجود مورد خاص تستطيع وحدها أن تغترف منه لسد الفجوة بين إيراداتها ونفقاتها، ألا وهو الإصدار النقدي. ففي قدرة الدولة دائماً اللجؤ لهذا المصدر الأخير عن طريق زيادة إصدار أوراق النقد أو التوسع في السياسة الائتمانية.

هذه هي بإيجاز أنواع الإيرادات العامة المختلفة. ومن المفيد أن نشير في ختام عرضنا لها إلى أن أهمية كل نوع منها تتباين عبر الدول وعبر العصور المختلفة. وعلى سبيل المثال فإن الأثمان العامة أو إيرادات ممتلكات الدولة تعتبر مورداً ضئيل الأهمية في الدول التي ترفض التدخل بصورة ملموسة وواسعة في الحياة الاقتصادية، في حين أنها تمثل مورداً هاماً في الدول التي تأخذ بالمبادىء التدخلية أو تعتنق المفاهيم الاشتراكية وتكثر من إنشاء المشروعات الاقتصادية التي تساهم بنصيب كبير في إنتاج السلع والخدمات. وبالمثل فإن الرسوم كانت تعتبر مورداً هاماً في الفترة التي ساد فيها مفهوم الدولة الحارسة

وغلب فيها اعتبار الدولة مجرد تنظيم يهدف لتقديم خدمات معينة للأفراد مقابل التزامهم بدفع تكاليفها. أما في الآونة الحاضرة فقد تضاءلت أهمية الرسوم إلى حد كبير نتيجة تغير مفهوم الدولة وحرص الحكومات على تقديم الكثير من الخدمات - التي كانت تحصل عنها رسوماً في الماضي - مجاناً وبغير مقابل كتعبير عن وظيفة الدولة الاجتماعية ورغبة منها في تدعيم التضامن الاجتماعي بين كافة المواطنين[1]. وقد صاحب هذا التراجع في أهمية الرسوم تزايداً مضطرداً لأهمية الضرائب التي أصبحت بأنواعها المختلفة تمثل الآن المورد الرئيسي للإيرادات العامة أخيراً فقد تزايد مؤخراً لجؤ الدول للقروض العامة والاصدار النقدي بعد انحسار الفكر التقليدي الذي كان يضع العديد من العقبات في مواجهة استخدام الموارد الاستثنائية حرصاً منه من جهة على الحد من تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وعلى ضمان التوازن الطبيعي لموازنة الدولة من جهة أخرى، على النحو الذي سوف نعرض له في الباب الثالث من هذه الدراسة.

---

(١) انظر فن المالية العامة للدكتور أحمد جامع، المرجع السابق، ص ٩٨ - ٩٩.

المبحث الثاني

تقسيم الإيرادات العامة

عرضنا في الباب الأول من هذه الدراسة تقسيمات للنفقات العامة وبينا في هذا الصدد الأهمية الكبرى التي توليها مؤلفات المالية العامة لذلك الموضوع، تلك الأهمية التي تفسر تعدد زوايا وأهداف هذه التقسيمات رغبة في مراعاة حاجات القائمين بالدراسات المالية والاقتصادية أياً كانت أغراضهم. ومن الملفت للنظر أن هذا الاهتمام لا ينسحب أيضاً على تقسيمات الإيرادات العامة. فالعديد من الشرائح يهمل كليه بيانها والغالبية تكتفي بعرضها بإيجاز. وقد يبدو ذلك منطقياً إلى حد ما، ففائدة هذه التقسيمات محدودة بوجه عام من جهة، بالإضافة إلى أن تقسيم الإيرادات على أساس علمي يبدو أمراً بالغ الصعوبة من جهة أخرى نظراً لتداخل بعض الإيرادات في خصائصها مما يجعل الفصل بينها على ضوء معيار محدد ودقيق مسألة جد معقدة. إلا أننا نعتقد أن تعاظم أهمية الإيرادات العامة في وقتنا الحاضر يجعل من الضروري الاهتمام بتصنيفها حتى يتسنى لنا تتبع تطورها وتقييم السياسات الحكومية الخاصة بتحصيلها. وسنبدأ فيما يلي باستعراض التقسيمات التطبيقية للإيرادات العامة ثم نتبع ذلك بشرح التقسيمات النظرية أو العلمية لها.

أولاً ـ التقسيمات التطبيقية:

تعمد الموازنات العامة المختلفة إلى تقسيم الإيرادات العامة المختلفة على نحو يناسب الأوضاع المالية في الدولة. فبعضها يلجأ لتقسيمها تبعاً لطريقة ربط هذه الإيرادات، في حين يقسمها البعض الآخر تبعاً لطريقة تحصيل

الإيـرادات، كما ان هنـاك موازنـات أخرى تتضمن تقسيمـاً للإيـرادات بحسب الهيئات التي تقوم بتحصيلها. ومن الواضح أن مثل هذه التقسيمات تفتقر عموماً لأسـاس علمي إذ أنها لا تسعى لتجميع الإيرادات ذات الطبيعة الواحدة في مجمـوعات مستقلة تختلف كـل منها عن غيـرها، وسنكتفي فيمـا يلي بعـرض تقسيمين تـطبيقيين فقط للإيـرادات يدوان معـاً على درجة كبيـرة من الأهمية والفائدة ونعني بذلك تقسيم الإيرادات إدارياً وتقسيمها وظيفياً.

١ ـ التقسيم الإداري للإيرادات:

يمكن تقسيم الإيرادات العامة وفقاً للجهات التي تتولى تحصيلهـا بحيث تتضمن الموازنة تفصيلاً واضحـاً بما حصلته كـل مصلحة من المصـالح العـامة وهي بصدد ممارستها لنشاطها. وقد يتصور البعض أن عمليات التحصيل تقتصر على وزارة الخزانة أو المالية وأنه تبعاً لذلك فإن هذا التقسيم ليس مفيـداً على الإطلاق. إلا أن هذا غير صحيح، فوزارة الخزانة تحصل حقيقَة الجانب الأكبر من الإيرادات العامة والذي يتمثل في الضرائب إلا أن هناك العديد من الوزارات والمصالح الأخرى التي تمول الخزانة العامة بموارد إضافيـة وخاصـة تلك التي تقوم بالإشراف على تحصيل إيرادات أملاك الدولة من عقارات ومن مشروعات صناعية وتجارية، وتلك التي تحصل الرسوم المقررة عن أداء بعض الخـدمات العـامة مثـل الخدمـات العامـة الصحية والتعليميـة، وأخيراً تلك التي تحصـل الغرامات المالية المفروضة عن مخالفة القوانين واللوائح.

على أن فائدة هذا التقسيم تظل بـالرغم من ذلـك محدودة لأنـه يوضـح فحسب نصيب كل إدارات الحكومـة في تحصيل المـوارد العامـة. فهو لا يبين طبيعة الإيرادات المحصلة، كما أنه لا يعكس كفـاءة أو أهمية وحـدة حكومية معينة على الوحدات الأخرى لأنها تحصل على إيرادات أكبر وإنما يعكس فقط

اختصاصات ومسئوليات كل وحدة في القيام بمهمة التحصيل الملقاة على عاتقها وفقاً للنظم القائمة في الدولة[1].

٢ ـ التقسيم الوظيفي للإيرادات:

قد يبدو من غير المجدي أن تقسم الإيرادات وفقاً لمعيار وظيفي نظراً لالتزام السلطة التنفيذية بمبدأ عدم تخصيص الإيرادات الذي يحرم عليها تخصيص نوع معين من الإيرادات للإنفاق على وظيفة محددة من وظائفها العامة. إلا أننا نعتقد أنه من المفيد رغماً عن ذلك أن تعرض الإيرادات في الموازنة عرضاً وظيفياً حتى يمكن الإلمام بمصادر الموارد العامة المختلفة ونصيب كل منها في الحصيلة الإجمالية لإيرادات الدولة.[2] ويمكن في هذه الحالة أن تتضمن الموازنة عرضاً لحصيلة ممتلكات الدولة ومشروعاتها وكذا حصيلة الرسوم المختلفة ثم عرضاً لحصيلة كل ضريبة من الضرائب النوعية المفروضة على الدخل أو على رأس المال أو على الاستهلاك، وأخيراً عرضاً للمصادر التكميلية للإيرادات العامة. ومن المؤكد أن هذا العرض الوظيفي للإيرادات له فوائد جمة إذ أنه يسمح للقائمين بدراسة وتحليل الموازنة والتعرف على مصادر تمويل النفقات العامة وتقييم سياسة للدولة في هذا الخصوص وتتبع التطورات التي تلحقها من سنة لأخرى.

---

(١) يمكن بطبيعة الحال إجراء تقسيم نوعي للإيرادات في نطاق كل وحدة إدارية تقوم بتحصيل مجموعة متنوعة من الإيرادات، بحيث يتيسر التعرف على نوعية كل إيراد من هذه الإيرادات والإلمام من ثم بنشاطها في تحصيل مستحقات الدولة لدى الأفراد والهيئات. انظر تفصيل ذلك ـ علم المالية العامة للدكتور عبد الكريم بركات والدكتور حامد دراز ـ المرجع السابق ص ١١٩ ـ ١٢٦

(٢) وبالإضافة لذلك فقد بينا عند دراستنا لمبدأ عدم تخصيص الإيرادات أن هناك اتجاهاً قوياً في الوقت الحاضر لتخصيص أنواع معينة من الإيرادات ذات الطبيعة الخاصة لتغطية نفقات خدمات محددة بعينها، مما يبرر في نظرنا عرض مثل هذه الإيرادات عرضاً وظيفياً يسمح بمقارنة حجمها بحجم الإنفاق المقرر لهذه الخدمات.

ثانياً: التقسيمات العلمية:

من المؤكد أن تقسيم الإيرادات العامة على أساس علمي ليس بالأمر الهين إذ يصعب حقاً الاهتداء لمقياس علمي سليم قادر على توضيح الحدود الفاصلة بين كل نوع منها والأنواع الأخرى. ولعل في هذا ما يفسر جنوح معظم الشراح للاعتماد على تقسيمات بسيطة وواضحة لهذه الإيرادات دون السعي للتوصل لمعيار دقيق لتصنيفها لا يكون محلاً للنقد والخلاف. فالبعض يقسمها بحسب مصدر الإيراد إلى إيرادات أصلية وإيرادات مشتقة، بينما يقسمها البعض تبعاً لمدى استخدام الدولة لسلطتها الآمرة في تحصيلها إلى إيرادات سيادية وإيرادات اقتصادية، أخيراً فإن البعض يلجأ لتقسيمها حسب درجة إنتظامها إلى إيرادات عادية وإيرادات غير عادية[1]

ولما كان كل تقسيم من هذه التقسيمات يخدم أغراضاً مختلفة عن تلك التي تهدف إليها التقسيمات الأخرى فإننا نعتقد أنه لا معنى للمفاضلة بينها، خاصة وأن لكل منها مزاياه وعيوبه الفنية. وهذا ما يدفعنا لاستعراضها جميعاً بشيء من الإيجاز نفس ترتيبها السالف ذكره[2].

١ - الإيرادات الأصلية والإيرادات المشتقة:

يقوم هذا التقسيم على التفرقة بين الموارد التي تحصل عليها الدولة من ممتلكاتها الخاصة، ودون الاستيلاء على أموال الأفراد، ويطلق عليها الإيرادات

---

(١) يهتم بعض الشراح أيضاً بتقسيم الإيرادات إلى جبرية واختيارية قد آثرنا مناقشة هذا التقسيم خلال عرضنا لتقسيم الإيرادات إلى سيادية واقتصادية.

(٢) انظر في شرح هذه التقسيمات:

E. SELIGMAN: Essays in taxation pp 265 - 266 C.F.BASTABIE: Public Finance, third edition, pp 153 - 168

الأصلية، وتلك التي تحصل عليها عن طريق اقتطاع جزء من أموال المواطنين، ويطلق عليها الإيرادات المشتقة.

ومن الواضح أن النوع الأول من الإيرادات يقتصر على إيرادات أملاك الدولة فحسب، بينما يشمل النوع الثاني ما يتبقى من أنواع الإيرادات العامة أي الرسوم والضرائب والقروض العامة. ويمكننا أن نتساءل عن وضع الإيرادات التي تحصل عليها الدولة عن طريق الإصدار النقدي. فقد يتصور البعض أن الدولة لا تستولي على أموال الأفراد عندما تصدر نقوداً جديدة مما يعني وجوب إدراج هذا النوع من الإيرادات في نطاق الإيرادات الأصلية إلا أنه من اليسير علينا أن نلاحظ أن الإصدار النقدي كثيراً ما يؤدي لانتقاص القوة الشرائية للنقود الموجودة في أيدي الأفراد مما يتضمن نوع من الاستيلاء غير المباشر على أموالهم ويقتضي تبعاً لذلك إدراج هذا المورد في جانب الإيرادات المشتقة.

وعلى كل فإن هذا التقسيم قد فقد الكثير من أهميته في وقتنا الحاضر نظراً لضآلة حصيلة الإيرادات الأصلية بالمقارنة بالإيرادات المشتقة. فهذا النوع الأخير أصبح يمد الموازنات العامة بكل إيراداتها منذ أن عمدت الدولة لبيع ممتلكاتها من الأراضي الزراعية والاعتماد على ما تجبيه من ضرائب لتمويل نفقات خدماتها. وفي الواقع فإن هذا التقسيم قد انحصرت فائدته في عهود الاقطاع الغربي حين كانت إيرادات أملاك الدولة تمثل المصدر الرئيسي للإيرادات العامة وحين كانت إيرادات أمراء الاقطاع الخاصة تختلط بإيرادات الدولة على نحو يجعل من الضروري التمييز بين إيرادات أملاكهم من جهة والإيرادات التي تحصل عن طريق اقتطاع جزء من ثروات الخاضعين لهم من جهة أخرى[1].

---

(١) كانت إيرادات الأملاك الإقطاعية تعتبر بمثابة إيرادات عادية في حين كانت الإيرادات الأخرى تعتبر بمثابة إيرادات غير عادية. انظر في ذلك دكتور رفعت المحجوب ـ المرجع السابق ص ١٦٩

على أنه من الملفت للنظر أن الإيرادات العامة تصنف في الاتحاد السوفييتي على نحو قريب من هذا التقسيم. فطبقاً لمصدرها تقسم هذه الإيرادات إلى المجموعات الثلاث التالية:

(أ) دخول مشروعات الدولة وتنظيماتها من بيع السلع والخدمات والدخول الناتجة من أملاك الدولة وأراضيها.

(ب) الإيرادات المتحصلة من مشروعات المزارع الجماعية والمشروعات التعاونية.

(جـ) الإيرادات الواردة من الأفراد، وتشمل المدفوعات الإجبارية كالضرائب والاشتراكات الاختيارية كالمدخرات المودعة في البنوك أو المستثمرة في قروض الدولة[1].

والحق أن هذا التقسيم يبدو لنا ملائماً للأوضاع المالية في الاتحاد السوفييتي حيث تحتل إيرادات الدولة من المشروعات العامة والتعاونية نصيباً هاماً في إجمالي الإيرادات العامة.

٢ ـ الإيرادات السيادية والإيرادات الاقتصادية:

يقوم هذا التقسيم على التميز بين الإيرادات السيادية وهي التي تحصل عليها الدولة والهيئات العامة بما تتمتع به من سلطة آمرة وقدرة على إكراه الأفراد على دفع الأموال جبراً لغرض أو لآخر، وبين الإيرادات الاقتصادية وهي التي تحصل عليها الدولة بدون الالتجاء للأفراد. ومثال النوع الأول من الإيرادات الضرائب والرسوم والقروض الاجبارية والاصدار النقدي، وهي في مجموعها

---

(١) من حيث الأهمية النسبية فإن الضريبة على رقم الأعمال تحتل المرتبة الاولى ضمن هذه المصادر إذ أنها تمثل ما يزيد على ٤٠٪ من إيرادات الميزانية في الإتحاد السوفييتي. أنظر في تفصيل ذلك أحمد فؤاد بلبع ـ المرجع السابق ص ١٦٣ ـ ١٦٦

تمثل إيرادات تحصل عليها الدولة بصفة جبرية ودون ما حاجة لموافقة دافعيها. أما النوع الثاني من الإيرادات فمثاله القروض الاختيارية وإيرادات أملاك الدولة وتتميز عامة بأن دافعيها يقومون بأدائها بمحض رغبتهم وحر اختيارهم[1].

وبالرغم من أهمية هذا التقسيم الذي يبين لنا أسلوب الدولة في الحصول على إيراداتها وتمويل نفقاتها فإنه يعيبه أن المقياس الذي يقوم عليه ـ وهو استخدام الدولة لسلطتها الآمرة أو بمعنى آخر إكراهها للأفراد على الدفع ـ تنقصه الدقة والوضوح. فمن الصعب الاتفاق على تعريف محدد للاكراه بحيث يتيسر معرفة لجوء الدولة لاستخدامه من عدمه في تحصيل إيراداتها ولتوضيح ذلك فإننا سنعرض فيما يلي لحالتين خاصتين طالما أثارا خلافاً حول تكييفهما.

(أ) قد تقرر الدولة فرض رسم على الانتفاع من خدمة معينة مع ترك الأفراد أحراراً في الانتفاع بها من عدمه. فهل تعتبر حصيلة هذا الرسم إيراداً سيادياً أم اقتصادياً؟ من الصعب الإجابة على هذا السؤال لأن عنصر الاكراه غير واضح وغير محدد.

(ب) قد تقدم الدولة لمواطنيها سلعة من السلع الأساسية ثم تقوم بتحديد ثمنها على نحو يزيد عن الثمن الذي كان من المقدر أن يسود في ظل قيام النشاط الفردي بإنتاج السلعة. فهل يعتبر فرق الثمن بمثابة ضريبة مستترة ومن ثم يعتبر الإيراد سيادياً، أم يعتبر الإيراد كله اقتصادياً باعتبار أن الأصل أن الأفراد يتمتعون بالحرية في استهلاك السلعة أو الانصراف عنها؟

من الجلي أن الحكم على توافر عنصر الأكراه ليس بالأمر الذي يسهل حسمه نظراً لغموض مفهوم الاكراه ذاته، وقد حاول البعض التغلب على تلك

---

(1) انظر في شرح هذا التقسيم مؤلف الدكتور محمد دويدار: دراسات في الاقتصاد المالي ص ٥٧ ـ ١٦٢.

الصعوبة باقتراح التفرقة بين الاكراه القانوني وهو الذي تلزم الدولة بمقتضاه الفرد بدفع المال المحصل، وبين الاكراه المعنوي وهو الذي يتمثل في تحمل الشخص لضغط أدبي أو نفسي نظراً لحاجته الملحة للسلطة أو الخدمة التي تقدمها الدولة أو مؤسساتها. فمثل هذا الاكراه الأخير لا يمكن الاعتداد به نظراً لصعوبة الاحاطة بمضمونه. بدقة، ولذا فإنه من الأفضل الركون للاكراه القانوني وحده واشتراط توافره لإعتبار الأيراد المحصل سيادياً.

وبالرغم من بساطة هذا الحل ومنطقه الواضح إلا أنه مرفوض من جانب بعض الشراح[١]. وبدون الخوض تفصيلاً في الجدل القائم حول هذا الموضوع فإننا نعتقد أنه لا بد من الاعتراف بصعوبة تحديد فكرة الاكراه على نحو دقيق بحيث يمكن استخدامها كمقياس لتقسيم الايرادات العامة تقسيماً علمياً واضحاً[٢].

٣ ـ الإيرادات العادية والإيرادات غير العادية:

يقوم هذا التقسيم على التميز بين الإيرادات العامة بحسب انتظامها

---

(١) يستند هؤلاء الشراح في نقدهم لهذه التفرقة إلى أنها غير دقيقة ويدللون على ذلك بالتساؤل عن موقف الضرائب على الاستهلاك من هذا التقسيم: فمن المستقر اعتبارها من الإيرادات السيادية بالرغم من أن الشخص الذي يدفعها ليس مكرهاً قانوناً على ذلك، فبوسعه الإنصراف عن استهلاك السلعة وتجنب دفع الضريبة تبعاً لذلك. ومن الواضح لدينا خطأ هذا المنطق، ذلك أن الإنسياق ورائه سيؤدي في نهاية الأمر إلى نفي وجود الإيرادات السيادية بوجه عام. فالضرائب على الدخل التي يتفق الجميع على اعتبارها من الإيرادات السيادية ستعتبر وفقاً له من الإيرادات الاقتصادية إذا ما روعي أن الأفراد يستطيعون تجنب هذه الضرائب بثلاف القيام بالأنشطة التي تخضع لها إيراداتها. فالعبرة في توافر الإكراه تتمثل في نظرنا في إجبار الشخص على الدفع ـ وفقاً للنظم العامة المقررة من جانب الدولة ـ متى أبدي الحاجة للحصول على الخدمة أو السلعة أو متى قام بالنشاط الخاضع لضريبة الاستهلاك إذ لا يستطيع الفرد تجنب دفعها متى طلب الحصول على السلعة. بل إن هذه الضرائب غالباً ما يدفعها جبراً الوسطاء الذين يقومون بإنتاج وتسويق السلعة ثم يحملون المستهلك أعبائها في مرحلة لاحقة.

(٢) انظر مؤلف أصول المالية العامة للدكتور محمد حسن الجمل ص ١٦

وتكرار ورودها في الموازنات العامة. فالإيرادات العادية هي تلك التي تحصل عليها الدولة والهيئات العامة بصورة منتظمة، ومثالها إيرادات ممتلكات الدولة والرسوم والضرائب. ويتكرر ورود هذه الإيرادات في مواعيد منتظمة، عادة ما تكون كل سنة ميلادية. ولذا فإن الموازنات العامة تعتمد عليها بصفة أساسية في تمويل النفقات العامة التي تتصف بدورها بالانتظام والدورية، وعلى عكس ذلك فإن الإيرادات غير العادية تتمثل في تلك الموارد التي تحصل عليها الدولة والهيئات العامة من آن لآخر بغير انتظام. ومثالها القروض العامة والاصدار النقدي والإيرادات لا تظهر في الموازنات العامة بصفة دورية نظراً لأنها بطبيعتها لا تتكرر في فترات منتظمة، ولذا فإن المنطق المالي يقتضي قصر استخدامها على مواجهة النفقات العامة غير العادية.

وتكمن فائدة هذا التقسيم في تحديده للإيرادات غير العادية ـ وخاصة القروض العامة والاصدار النقدي ـ وتأكيده على ضرورة اعتبارها مصادر استثنائية لتمويل الإنفاق العام ومن ثم فإنه لا يصح اللجوء إليها إلا لتغطية النفقات ذات الطابع الاستثنائي. غير أن هذه الفائدة محدودة للغاية لأنه، كما سبق لنا أن رأينا فإن التفرقة بين النفقات العادية والنفقات غير العادية قد تعرضت لنقد شديد منذ أن تزايد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وتغيرت صفة بعض النفقات فأضحت عادية بعد أن كانت معتبرة غير عادية فيما مضى، فالغموض الذي يحيط بتفرقة النفقات ذاتها لا بد وأن يحد من فائدة تقسيم الإيرادات على هذا النحو. وبالإضافة لذلك فإن معظم الإيرادات المعتبرة غير عادية أصبحت تتكرر في الموازنات الحديثة بصورة شبه منتظمة، فلجؤ الدولة للاقتراض أصبح ينظر إليه الآن باعتباره أمراً عادياً لا يحمل في ذاته أي طابع استثنائي، وبالمثل فإن تمويل عجز الموازنة عن طريق الاصدار النقدي أصبح هو الآخر من الأمور المعتادة التي قد تتكرر لسنوات طويلة طالما كانت الأوضاع

الاقتصادية تسمح بذلك أو تتطلبه: فاللجوء لهذه المصادر لا يتوقف الآن على وجود حاجات استثنائية بقدر ارتباطه بالحالة الاقتصادية العامة على النحو الذي سوف نعرض له عند دراستنا لمبدأ توازن الموازنة.

ومع التسليم بأن هذه التفرقة قد فقدت الكثير من قيمتها في الفكر المالي الحديث، إلا أنه يظل من المؤكد أنه يجب النظر للقروض العامة والاصدار النقدي باعتبارهما من الموارد التكميلية التي لا ينبغي للدولة اللجوء إليها إلا عند عدم كفاية حصيلة الإيرادات العادية أو الأساسية لمواجهة احتياجاتها المالية.

يتضح لنا مما سبق أن الفكر المالي لا يتفق على تقسيم معين للإيرادات العامة. لذا فإننا سنلجأ في دراستنا لها لاستعراضها الواحد تلو الآخر دون التقيد بأي من التقسيمات سالفة الذكر، وإن كنا سنسترشد في شرحنا لها بآخر ما عرضناه من هذه التقسيمات. فنبدأ أولاً بعرض الإيرادات العادية أو الأساسية للدولة ثم نتبع ذلك بدراسة الإيرادات التكميلية التالية:

الفصل الثاني

إيرادات الخدمات الخاصة

نستعرض في هذا الفصل الأول الإيرادات المتنوعة التي تحصل عليها الدولة مقابل تقديمها لمجموعة من الخدمات الخاصة لمواطنيها. تتميز هذه الخدمات بوجه عام بقابليتها للتجزئة، فكل فرد يحصل عليها على حدة وبصورة متميزة ويدفع في مقابل ذلك ثمناً أو رسماً محدداً تقرره الدولة[1]

وكما سبق أن أشرنا فإن عنصري النفع العام والنفع الخاص يقترنان سوياً في تقديم هذه الخدمات. غير أن درجة توافر كل منهما تتفاوت من خدمة لأخرى. وتبعاً لهذا التفاوت يختلف وصف المقابل الذي تحصل عليه الدولة. فحينما يغلب عنصر النفع الخاص على عنصر النفع العام يسمى هذا المقابل ثمناً عاماً، ويطلق هذا الاصطلاح عامة على كل ما تحصله الدولة من إيرادات عن استغلالها لممتلكاتها الخاصة. أما حينما يغلب عنصر النفع العام على عنصر النفع الخاص أو يتعادل معه فيسمى المقابل رسماً، وهذا ما يتحقق في حالة الخدمات الخاصة التي تقدمها الدولة عوضاً عن النشاط الفردي إما لمجرد حرصها على تحقيق الصالح العام أو لرغبتها في تنظيم الحصول عليها بهدف زيادة الموارد العامة.

---

(١) قد يطلق على هذا المقابل أيضاً اصطلاح الإتاوة، وهذا ما يتحقق عندما تستولي الدولة من الأفراد على جانب من أموالهم نظير استفادتهم من بعض الأعمال ذات النفع العام التي قامت بتنفيذها ونتج عنها زيادة في قيمة العقارات الواقعة في نطاق تنفيذها. فالإتاوة تهدف لمصادرة جزء من الزيادة في القيمة الرأسمالية لهذه العقارات لصالح المجتمع الذي تحمل تكاليف تنفيذ هذه الأعمال. ومن النادر عملاً أن تمثل حصيلتها أهمية تذكر في الإيرادات العامة.

وسنتناول فيما يلي بالدراسة كل نوع من هذين النوعين على حدة، فنبدأ أولاً باستعراض إيرادات أملاك الدولة الخاصة في مبحث أول ثم نتبع ذلك بشرح الرسوم التي تحصلها الدولة عن أداء بعض الخدمات في مبحث ثان.

المبحث الأول

إيرادات أملاك الدولة الخاصة

يستلزم قيام الدولة بأداء خدماتها المتنوعة تملكها لمجموعة من الأموال المختلفة التي تتراوح بين الأراضي الزراعية وللمباني والطرق والمشروعات الصناعية والتجارية. وتعرف هذه الممتلكات بوجه عام تحت اصطلاح «الدومين» وهي تنقسم إلى قسمين: الدومين العام والدومين الخاص.

١ ـ أما الدومين العام فيتمثل في مجموعة الأموال المعدة للاستعمال العام والتي تملكها الدولة وهيئاتها ملكية عامة، ومثالها الطرق العامة والكباري والأنفاق والجسور. ولما كان الأفراد ينتفعون بهذه الأموال مباشرة ودون مقابل فإنه من النادر أن يعود هذا الدومين على الدولة بإيراد[1] وبالرغم من ذلك فإن هناك تزايداً مطرداً في حجم هذه الأموال نظراً لأن الدول تتجه، كلما تقدمت في المدنية، إلى التوسع في الخدمات التي تؤديها للأفراد بدون مقابل.

٢ ـ أما الدومين الخاص فهو عبارة عن مجموعة الأموال التي تملكها الدولة ملكية خاصة وتهتم بتنظيم استغلالها حتى تعود عليها بإيراد. وعلى خلاف أموال الدومين العام التي تخضع لأحكام القانون العام فإن أموال الدومين الخاص تخضع لأحكام القانون الخاص وتسري عليها قواعده المتعلقة بالمعاملات والتقادم. هذا وتحرص معظم الدول على إدارة هذه

---

(١) في بعض المجالات الإستثنائية تقتضي الدولة مقابلاً من الأفراد نظير انتفاعهم بخدمات هذه الأموال وذلك رغبة منها في تنظيم هذا الإنتفاع. ويأخذ هذا المقابل عادة شكل رسم يفرض على كل مستفيد بالخدمة. ومثال ذلك الرسوم التي تحصل عن دخول بعض الحدائق العامة.

الأموال وفقاً للنظم السائدة في الأنشطة الخاصة. وذلك حتى يتيسر لها تحصيل قدر كبير من الإيرادات عن طريقها.

وقد تزايد اهتمام علماء المالية مؤخراً بإيرادات الدومين الخاص نظراً لتزايد أهميتها كنتيجة حتمية لتعاظم تدخل الدولة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية وقيامها بإنشاء العديد من المشروعات التجارية والصناعية تبعاً لذلك. وستتناول فيما يلي بالدراسة الأنواع المختلفة لأموال هذا الدومين وكذا تطور أهميته وأخيراً كيفية تحديد أثمان منتجاته.

أنواع الدومين الخاص:

ينقسم هذا الدومين إلى أنواع ثلاثة، فهناك أولاً الدومين العقاري الذي يتمثل في ممتلكات الدولة من أراض ومبان مختلفة. وهناك ثانياً الدومين المنقول أو المالي الذي ينحصر أساساً فيما تملكه الدولة من أوراق مالية، وهناك أخيراً الدومين التجاري والصناعي الذي يشمل كل ما تملكه الدولة من مشروعات تجارية وصناعية. وسنتعرض بإيجاز فيما يلي لكل نوع من هذه الأنواع الثلاثة:

أولاً: الدومين العقاري:

يتكون هذا الدومين من الأراضي الزراعية والمناجم والمباني المملوكة للدولة. وقد كان لإيراد هذا الدومين الأسبقية على أنواع الإيرادات الأخرى في تغطية النفقات العامة، إلا أن أهميته قد بدأت في التناقص منذ مطلع القرن الحالي وذلك لأسباب مرتبطة بنوعية الأموال الذي يتضمنها وذلك على النحو الذي سنفصله فيما يلي[1]:

---

(١) انظر Duverger المرجع السابق ص ٨٩ ـ ٩١.

١ ـ فبالنسبة للأراضي الزراعية، كانت الإيرادات الناتجة عنها ذات أهمية قصوى في عهود الأقطاع الزراعي حيث كانت الدولة بمعناها الحديث لم تعرف بعد وكانت ممتلكات الأمراء الضخمة تعتبر بمثابة ممتلكات للدولة ذاتها فالدولة ممثلة في شخص الأمير الاقطاعي الحاكم كانت تمتلك معظم الأراضي الزراعية وتعتمد على إيراداتها بصورة أساسية لمواجهة نفقاتها غير أن هذا الوضع سرعان ما تطور بعد انهيار النظم الاقطاعية واتجاه ملوك أوروبا للتخلص مما يملكونه من أراضي زراعية عن طريق بيعها للأفراد وقد ساعد نشوء المذهب الحر الذي واكب ظهور الثورة الصناعية في تدعيم هذا الاتجاه، إذ انتقد اتباع هذا المذهب تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي بوجه عام وحملوا بوجه خاص على تملكها للأراضي الزراعية، واستندوا في ذلك إلى أن استغلال الأفراد للأراضي الزراعية يفضل استغلال الدولة لها نظراً لما تحتاجه الزراعة من حوافز فردية وعناية مباشرة قلما تستطيع الدولة أو الهيئات العامة توفيرها على نحو مقبول. وقد انتهى الأمر بتخلي معظم الدول عن ملكيتها لتلك الأراضي عن طريق بيعها للأفراد وترك استغلالها للنشاط الخاص.

على أنه ليس هناك ما يمنع من وجود عدة استثناءات على هذا الوضع وإن كانت في مجموعها محدودة الأهمية:

(أ) وعلى سبيل المثال فإن ملكية الدول للغابات ما زالت قائمة على حالها. ولعل ذلك مرجعه إلى أن اتساع الغابات يجعل من الضروري وجود سلطة كبيرة لإدارتها، هذا ولا تثير هذه الإدارة مشاكل فنية كبيرة للدولة نظراً لأن الغابات تنمو من تلقاء نفسها. وبالإضافة لذلك فإن النشاط الفردي يعزف عادة عن استثمار الأموال في استغلال الغابات لما تتميز به دورتها الإنتاجية

من طول ينعكس بوضوح على بطء عائد رأس المال المستثمر بها.

(ب) وبالمثل فإن كافة الدول تحرص على الاحتفاظ ببعض الأراضي الزراعية بهدف إقامة المزارع النموذجية التي تستخدمها الهيئات العلمية العامة لإجراء الدراسات والتجارب اللازمة لتنمية وتحسين الإنتاج الزراعي. ومن الواضح أن الدولة لا تسعى في مثل هذه الحالة لتحقيق إيراد كبير من تملكها لهذه الأراضي.

(جـ) أخيراً فإن بعض الدول تتملك مساحات شاسعة من الأراضي البور لحين استصلاحها وتحويلها لأراضي صالحة للزراعة. فالأمر هنا يتعلق بملكية مؤقتة تهدف الدولة من ورائها إعداد الأراض للاستغلال الزراعي. وبمعنى آخر فإنه متى تحقق هذا الهدف فتقوم الدولة ببيع الأراضي المستصلحة للأفراد ليمارسوا بأنفسهم عمليات الاستغلال الزراعي.

٢ - أما بالنسبة للمناجم فإن نظام تملكها يختلف من دولة لأخرى، فالبعض منها يتجه لتملكها واستغلالها بصورة مباشرة. في حين يفضل البعض الآخر الاكتفاء بتملكها مع إسناد الإشراف عليها للشركات الخاصة عن طريق عقود الامتياز. وقد انتشر هذا الاتجاه الأخير بعد سيادة المذهب الحر واقتناع السلطات العامة بعدم قدرتها على استغلال المناجم بأسلوب اقتصادي صحيح نظراً لما يتطلبه هذا الاستغلال من دارية خاصة ومن حوافز فردية وسعي دائب نحو ابتكار طرق حديثة لاستكشاف المعادن وتخفيض نفقات استخراجها. غير أن السنوات الأخيرة قد شهدت تطوراً ملحوظاً في عكس هذا الاتجاه نظراً للتزايد المضطرد لأهمية الثروات المعدنية. فالنمو الصناعي الذي تشهده معظم بلدان العالم يجعل من التنافس على المواد الخام بما فيها المعادن أمراً طبيعياً، ويدفع الحكومات المختلفة للعمل على الإشراف على احتياجات الإنتاج منها وتوفيرها بصورة منتظمة حتى لو اقتضى ذلك

تأميم المناجم لضمان استغلالها على نحو يحقق الصالح العام. وقد تدعم الاتجاه نحو التأميم بصفة خاصة منذ ظهور أزمة الطاقة في أوائل السبعينات واتجاه معظم الدول للسيطرة على ما تتمتع به من مصادر للطاقة. وقد أدى هذا بطبيعة الحال لتزايد أهمية هذا العنصر من عناصر الدومين العقاري.

٣ ـ أخيراً وبالنسبة للمباني السكنية فالملاحظ أن الدول التي تتبع خطاً اشتراكياً في سياستها الاقتصادية تميل للتدخل في حل أزمة الإسكان الطاحنة التي تواجه الطبقات محدودة الدخل بصفة خاصة. ويتمثل هذا التدخل في قيام الدولة بإنشاء أعداد ضخمة من الوحدات السكنية الصغيرة التي يطلق عليها اصطلاح «الإسكان الاقتصادي» وتأجيرها لذوي الدخول المحدودة بأثمان زهيدة رغبة منها في مساعدتهم على مواجهة أعباء المعيشة. ومن الواضح أن هذا العنصر الأخير من عناصر الدومين العقاري لا يحقق إيرادات تذكر للدولة، بل إنه يؤدي في الغالب من الأحوال لاستنزاف جانب من إيراداتها.

ثانياً: الدومين المنقول أو المالي:

يتكون هذا الدومين مما تملكه الدولة من أوراق مالية كالأسهم والسندات. وقد يبدو من المستغرب أن تلجأ الدولة لتملك هذه الأوراق إذ أن الإيراد الذي تنتجه ليس مضموناً أو ثابتاً. وبالإضافة لذلك فإن إنفاق الحكومة لجانب من أموالها في مثل هذا الوجه من أوجه الاستثمار لا يبدو متمشياً مع أهداف الدولة المنوط بها أداء خدمات عامة وليس المضاربة في البورصة

غير أننا إذا تأملنا الأمر قليلاً لتبين لنا أن هذا التصور غير صحيح ولا يأخذ في الاعتبار التطور الذي لحق بمفهوم الدولة مؤخراً وبأسلوب إشرافها على المشروعات الأساسية في الاقتصاد القومي. فهناك دول كثيرة تحرص في الوقت

الحاضر على المشاركة في العديد من المشروعات الصناعية الضخمة حتى تتمكن من توجيهها نحو تحقيق الصالح العام. كما أن بعض الدول تعمد للمساهمة في بعض المشروعات الهامة لمجرد دعمها ورعايتها وتشجيع الأفراد على استثمار أموالهم فيها. وتأخذ هذه المشروعات بوجه عام شكل «شركات الاقتصاد المختلطة» نظراً لجمعها بين الملكية العامة والملكية الخاصة. وبطبيعة الحال فإن مساهمة الدول في مثل هذه الشركات لا يرتبط فحسب بالغرض المالي، فهناك العديد من الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية المتشابكة التي تحكم تدخل الدولة بهذه الصورة.

من هذا يتضح أن الدومين المنقول أو المالي قد لا يهدف لمجرد تحقيق إيرادات للدولة. فهذه قد تسعى لتملك الأوراق المالية بغرض تحقيق أهداف أخرى أوسع أفقاً حتى وإن ترتب على بلوغها تحقيق خسارة مالية للخزانة العامة.

ثالثاً: الدومين التجاري والصناعي:

يشمل هذا الدومين جميع المنشآت التجارية والصناعية التي تديرها الدولة وفقاً للأساليب المتبعة في النشاط الخاص.

وقد تستهدف الدولة من إقامة هذه المشروعات غرضاً مالياً محضاً ومثال ذلك احتكار معظم الدول لتجارة الدخان. كما تحرص غالبية الدول على إقامة بعض المشروعات لأسباب اقتصادية ومثال ذلك إنشاء المشروعات التي تتميز بغلبة الاحتكار على أسواقها كمحطات المياه والكهرباء. وبالإضافة لذلك يعمد عدد كبير من الدول لإقامة المشروعات الصناعية الأساسية التي تهدف لتطوير الاقتصاد القومي وتنميته كمشروعات الطاقة والمشروعات الصناعية الثقيلة التي تحتاج لرؤوس أموال ضخمة عادة ما يعجز الأفراد عن توفيرها. أخيراً فإن بعض الدول تهتم بإنشاء عدد من المشروعات العامة لأسباب اجتماعية أو سياسية،

ومثال الأولى المشروعات المتعلقة بتوفير السلع الغذائية بأثمان زهيدة، ومثال الثانية المشروعات الحربية ذات الأهمية السياسية الخاصة والتي يتوقف أمن البلاد على حجم ونوعية ما تنتجه.

ويتضح من ذلك تباين الأغراض التي تكمن وراء إنشاء المشروعات العامة التجارية والصناعية. ولعل في ذلك ما يفسر إنتشارها في معظم الدول وتزايد أهمية إيراداتها التي أصبحت كقاعدة عامة تمثل الجزء الأكبر من إيرادات الدومين الخاص فيها. على أنه يلاحظ أن هذا الانتشار يبدو أكثر وضوحاً في حالة الدومين الصناعي عنه في حالة الدومين التجاري. فالكثير من الدول يحجم حتى الآن عن التوسع في إقامة المشروعات التجارية، ولعل مرجع ذلك إلى أن تدخل الدولة غالباً ما يهدف لتعميم القدرة الإنتاجية للاقتصاد القومي وهذا ما يتحقق أساساً من خلال إقامة المشروعات الصناعية دون التجارية. وبالإضافة لذلك فإن قدرة المؤسسات العامة على اقتحام أسواق التجارة بنجاح تعتبر محدودة للغاية نظراً لما يتطلبه تنفيذ العمليات التجارية من مرونة كبيرة قلما تتوافر لهذه المؤسسات التي تبدو في الكثير من الأحوال عاجزة عن مجاراة المؤسسات الخاصة[1].

هذا وقد أثار الانتشار الكبير للمشروعات الصناعية والتجارية العامة مشكلة دقيقة تتعلق بكيفية تحديد أثمان ما تنتجه هذه المشروعات من سلع وخدمات وخاصة في حالة احتكارها للسوق أو سيطرتها على جانب كبير منها.

---

(١) من المعروف أن نجاح المؤسسات التجارية يقتضي دراية كاملة بحالة الأسواق، وقدرة فائقة على اقتناص ما يسنح لها من فرص لتحقيق الربح، بل وكثيراً ما يقتضي الأمر الاعتماد على علاقات خاصة بالمؤسسات المنتجة والموزعة للسلع، وهذه كلها أمور يندر توافرها في حالة المشروعات التجارية العامة التي تحكمها لوائح جامدة وأنظمة محاسبية صارمة. لذا فإنه من المستحسن أن يقتصر تدخل هذه المشروعات في السوق على تصريف ما تنتجه المشروعات الإنتاجية العامة فحسب.

وسنعالج فيما يلي مختلف الحلول المتبعة في مواجهة هذه المشكلة.

قواعد تحديد الأثمان العامة:

من الطبيعي ألا توجد قواعد موحدة لتحديد أثمان ما تنتجه المشروعات العامة من سلع وخدمات. إذ تختلف هذه القواعد بحسب الغرض من إنشاء هذه المشروعات وبحسب نوعية السوق التي تحكم معاملاتها[1]. وسنوضح ذلك بشيء من التفصيل مع مراعاة استبعاد المشروعات التي تهدف الدولة من إنشائها تحقيق أغراض سياسية، وخاصة المشروعات الحربية، من نطاق هذه الدراسة حيث أن تحديد أثمان منتجاتها غالباً ما يتم بصورة مستقلة عن الاعتبارات الاقتصادية الخالصة.

١ ـ هناك أولاً: المشروعات العامة التي تهدف لتحقيق أغراض إجتماعية كتوفير بعض السلع الضرورية وخاصة تلك المتعلقة بالغذاء والكساء أو أداء بعض الخدمات الهامة مثل خدمة المواصلات، وكقاعدة عامةٌ فإن أثمان منتجات هذه المشروعات لا تتجاوز ـ إلا في حالات نادرة ـ قيمة التكلفة الفعلية لإنتاجها وبمعنى آخر فإن هذه الأثمان قد تتحدد على نحو يحقق المساواة بين إيرادات المشروع ونفقاته ودون تحقيق أي هامش للربح، كما أنها قد تتحدد عند مستوى يقل عن ذلك مما يعني تحقيق المشروع لخسارة مالية. وفي هذه الحالة الأخيرة فإن الموازنة العامة للدولة تتحمل بصورة دورية المبالغ اللازمة لسد العجز الناشيء عن تحديد الأثمان العامة دون مستوى التوازن، وهكذا فإن مثل هذه المشروعات لا تحقق للدولة إيراداً بوجه عام وإنما قد تحملها على العكس نفقة عامة إضافية. وبطبيعة الحال فإنه ليس

---

(١) انظر في ذلك الدكتور السيد عبد المولى ـ المرجع السابق ص ٢٠٦ ـ ٢٠٧. وانظر أيضاً: H. DALTON. Principles of public finance 18 th edition pp 178 - 183.

في ذلك ما يشين كفاءة هذه المشروعات أو يمس حسن إدارتها، ذلك أن الغرض من إنشائها ليس تحقيق إيراد للدولة بقدر ما هو إداء لبعض الخدمات العامة التي تهدف لرفع مستوى معيشة المواطنين أو إعانتهم على مواجهة أعباء المعيشة.

٢ ـ وهناك ثانياً المشروعات العامة ذات الأغراض الاقتصادية والمالية، وهذه يتوقف تحديد أثمان منتجاتها على السياسة الاقتصادية والمالية للحكومة من جهة وعلى موقف المشروع العام في السوق من جهة أخرى.

(أ) فإذا كانت السياسة الحكومية تركز على دعم الإنتاج وتطويره دون السعي لتوفير موارد مالية فإن الثمن غالباً ما يتحدد عند مستوى التوازن بحيث تضمن الدولة تحقيق المساواة بين إيرادات المشروع ونفقاته. على أنه من المتصور أن تقبل الدولة تحديد ثمن يقل عن ثمن التوازن إذا ما إرتأت أن ذلك سيعود بالنفع العام على الاقتصاد القومي، كما لو كان سيؤدي لزيادة ضخمة في الإقبال على منتجات المشروع مما يسمح بزيادة الإنتاج وتحقيق بعض الوفورات الخارجية الهامة لعدد من الصناعات المرتبطة به والتي تحرص الدولة على دعمها بصورة غير مباشرة.

(ب) أما اذا كانت الحكومة ترمي من وراء إنشاء المشروع تحقيق أغراض مالية محضة فإن الثمن العام يتحدد حينئذ وفقاً لموقف المشروع في السوق. فإذا كان المشروع يعمل في سوق تغلب عليها قواعد المنافسة فإنه يلتزم باتباع الثمن السائد في هذه السوق، أما لو كان المشروع يتمتع بمركز احتكاري ـ وهذا ما تسعى الدولة لتحقيقه طالما كان الغرض من إنشاء المشروع زيادة الموارد العامة ـ فإن الثمن العام يتحدد طبقاً للقواعد العامة التي تحكم تحديد الثمن في الأسواق

الاحتكارية[1] وبمعنى آخر هذا الثمن يتحدد عند مستوى يزيد عن مقدار التكلفة الفعلية للإنتاج ويحقق للمشروع ربحاً يربو عن ما كان بمقدوره تحقيقه في ظل ظروف المنافسة

وقد ثار جدل في الفكر المالي حول تكييف هذا الإيراد الإضافي الذي يحصل عليه المشروع العام في مثل هذه الحالة الأخيرة، وهل تعتبر الزيادة في الثمن بمثابة ضريبة مقنعة أم لا؟

والواقع أننا إذا تأملنا هذه الحالة لوجدنا أن تحديد المحتكر لثمن البيع يخضع لقواعد اقتصادية معروفة تتحدد على أساسها الكمية المثلى للإنتاج عند المستوى الذي يتساوى عنده الإيراد الحدي بالنفقة الحدية وبحيث يزيد ثمن التوازن بوضوح عن التكلفة المتوسطة للإنتاج، وعلى ضوء تلك الملاحظة فإنه يمكننا أن تحدد موقف المشروع الاحتكاري العام على النحو الآتي

- إذا رفض المشروع العام الاستفادة بما يتمتع به من موقف احتكاري وحدد الثمن على نحو يحقق المساواة بين الإيراد المتوسط والنفقة المتوسطة فإن الأمر لا يثير أدنى مشكلة لأن السلطات العامة تبدو في هذه الحالة حريصة على أداء الخدمات العامة بصورة مرضية وعلى نحو يسمح له بتغطية نفقات أدائها فحسب

- أما إذا قرر المشروع العام تحديد الثمن على نحو مماثل للمشروعات الخاصة الاحتكارية وبحيث يريد هذا الثمن بوضوح عن التكلفة المتوسطة للإنتاج فإن الوضع لن يتغير أيضاً في نظرنا وسيظل إيراد المشروع معتبراً ثمناً عاماً، لأنه من الواضح أن المشروع لم يتعد الحدود التي تحكم المشروعات

---

(١) يطلق إعادة على هذه الحالة إصطلاح الإحتكار المالي :

le monopole fiscale

الاحتكارية بوجه عام، وإن كان من المؤكد أن هناك استغلالاً معيباً من جانب الدولة لجمهور المستفيدين بمنتجات المشروع العام[1].

ـ أخيراً فإنه إذا بالغ المشروع وقرر فرض ثمن يزيد عن ذلك الذي كان من المتوقع أن يسود في ظل الاحتكار للإنتاج فإن الوضع سيتغير كلية لأنه من الجلي أن المحتكر الخاص ما كان ليجرؤ على التصرف بهذا الأسلوب لئلا يؤدي ذلك لتأليب الرأي العام ودفع الحكومة للتدخل ضده بأساليب غير مرغوبة[2]. أما المشروع العام فإنه لا يخشى مثل هذا التدخل لأنه يتمتع بمساندة الحكومة. ونحن نعتقد أن الزيادة التي تطرأ على الثمن في مثل هذه الحالة يجب أن تعتبر بمثابة ضريبة مقنعة بحيث يتعين إلزام الحكومة باللجوء للبرلمان للحصول على موافقته على إقرارها. وللدلالة على صحة وجهة نظرنا فإنه تكفينا الإشارة إلى أنه في حالة تحقيق المشروعات العامة لعجز مالي نتيجة تحديدها لثمن البيع دون ثمن التوازن فإن الجميع يتفق على اعتبار الفارق بين الثمنين بمثابة إعانة من الدولة. ولا حرج في نظرنا من اعتبار الإيراد الإضافي المتحقق نتيجة زيادة الثمن المحدد عن ثمن التوازن بمثابة ضريبة مقنعة تمشياً مع هذا المنطق. خاصة وأن هذا التكييف يكفل حماية جمهور المستهلكين من استغلال الدولة لموقفها الاحتكاري ولجوئها لزيادة الأسعا دون رقيب كلما دعتها الحاجة لزيادة الموارد المتاحة لها[3]

---

(١) ينبغي على الدولة أن ترفع عامة عن هذا الاستغلال لأن الغرض الأصلي من إنشاء المشروعات العامة يتمثل أساساً في أداء الخدمات العامة. ولا يمكن تبرير هذا «الاستغلال» وقبوله إلا إذا تعلق الأمر ببيع سلع غيرضرورية وكان هدف الدولة من تحديد ثمن مرتفع هو زيادة مواردها بقصد توجيهها لإنتاج سلع وخدمات ضرورية.

(٢) بطبيعة الحال فإن المشروع الإحتكاري الخاص أن يرفع الثمن إلا أذا اطمأن لعدم مرونة الطلب وإلى أنه لن يترتب على زيادة الثمن تغير محوس في الكمية المطلوبة يمكن أن ينتج عنها خسارة مالية.

(٣) انظر في تفصيل ذلك الجدل: الدكتور أحمد جامع المرجع السابق ص ٩٠ ـ ٩١ والدكتور باهر =

وفي ختام هذا المبحث يبدو لنا من المفيد أن نعالج الكيفية التي تطورت بها إيرادات الدومين الخاص كعنصر من عناصر الإيرادات العامة والتوقعات المتعلقة بمستقبلها.

أهمية إيرادات الدومين الخاص:

تطورت أهمية عناصر الدومين الخاص، كما تطورت أهمية إيراداته عبر العصور والأنظمة الأيديولوجية والاقتصادية المختلفة. وقد اتضح لنا مما سبق دراسته أن أهمية كل نوع من أنواع الدومين الخاص قد تباينت خلال القرون الخمسة أو الستة الأخيرة نتيجة للتطور التاريخي الذي لحق بأسلوب الدولة في تنظيم شئونها وفي التدخل في مجريات الحياة الاقتصادية. ففي القرون الوسطى التي ساد فيها النظام الاقطاعي في أوروبا كان الدومين العقاري يمثل أهم مفردات هذا الدومين على الإطلاق. أما في وقتنا الحاضر فقد تراجعت أهمية هذا العنصر وفي مقابل ذلك تزايدت أهمية الدومين التجاري والصناعي الذي أصبح يحتل مكانة مرموقة بين ممتلكات الدولة الخاصة بعد أن صارت إيراداته تمثل كل إيرادات الدومين الخاص في معظم الدول.

على أن الأمر الذي يبدو لنا جديراً بالدراسة هو التعرف على التطور الذي لحق بأهمية إيرادات الدومين الخاص بوجه عام عبر الأنظمة الأيديولوجية والاقتصادية المختلفة حتى يتيسر لنا الحديث عن مستقبل هذا العنصر من عناصر الإيرادات العامة.

والواقع أن أهمية هذه الإ؟يرادات تتوقف بصورة أساسية على المذاهب الأيديولوجية السائد في الدولة. فكلما كان المذهب الفردي قوياً كلما تضاءلت

---

* محمد عتلم المرجع السابق ص ٩٢ ـ ٩٣ والدكتور زين العابدين ـ علم المالية العامة ص ١٣٩ ـ ١٤٠ والدكتور السيد عبد المولى ـ المرجع السابق ص ٢٠٦ ـ ٢٠٧

أهمية هذه الإيرادات نظراً لاتجاه الدولة نحو تضييق نطاقي تدخلها في الحياة الاقتصادية بقدر الإمكان وتفضيلها التصرف في الجانب الأكبر من ممتلكاتها اقتناعاً منها بأفضلية الاستغلال الفردي لها. فالدومين العقاري ينكمش إلى أقصى حد في مثل هذه الحالة نتيجة بيع الدولة لممتلكاتها من الأراضي الزراعية حتى تتيح الفرصة للأفراد لاستغلالها على أفضل وجه ممكن. كما أن أنواع الدومين الخاص الأخرى - المالي والتجاري والصناعي - تنكمش هي الأخرى بصورة ملحوظة تعبيراً من جهة عن تفضيل الدولة تحصيل الضرائب من المشروعات بدلاً من تملكها والحصول على إيراداتها، ومن جهة أخرى عن رغبتها في احترام مبدأ الحرية الاقتصادية وعدم التدخل في الأسواق للتأثير عليها بصورة أو بأخرى.

وعلى خلاف ذلك فإن أهمية هذه الإيرادات تتزايد في ظل سيادة المذاهب التدخلية بوجه عام. فحرص الدولة على توجيه اقتصادها يدفعها عملاً لتنمية ممتلكاتها والتطلع لممارسة أنشطة تجارية وصناعية جديدة حتى يتيسر لها توجيه الأسواق وتحقيق ما تنشده من توازن في المجالات الاقتصادية والاجتماعية. وينعكس هذا الحرص أيضاً على الأهمية التي توليها الدولة لمكونات الدومين الخاص، فهي تسعى لتركيز جهودها على المجالات الكفيلة بالتأثير بقوة على الواقع الاقتصادي والتي تستطيع أن تعمل فيها بكفاءة طيبة، وهذا ما يتوافر في مجالات الصناعة، وإلى حد ما التجارة، التي تتردد الدول في تنمية ممتلكاتها فيها. وبالعكس فإنها تميل لحصر ممتلكاتها العقارية في نطاق ضيق اقتناعاً منها بعدم كفاءة الإدارة العامة في عمليات الاستغلال الزراعي، وهذا ما يدفعها غالباً إلى الاكتفاء بالإشراف على استغلال المناجم دون تملكها.

أخيراً فإن أهمية هذه الإيرادات تتعاظم إلى حد كبير في ظل سيادة المذهب الاشتراكي. فالملكية الجماعية لوسائل الإنتاج تؤدي منطقياً لتضخم

حجم الممتلكات العامة وتنوعها. وبطبيعة الحال فإن الجانب الأعظم من أرباح المشروعات التي تملكها الدولة يوجه للخزانة العامة، كما أن الإيرادات التي تحتمها بعض الخدمات الخاصة التي تقدمها الدولة تحول بدورها لهذه الخزانة. هذا ويلاحظ أن حجم الدومين العقاري في الدول الاشتراكية وإن كان يفوق في أهميته مثيله في الدول الرأسمالية إلا أنه لا يشمل كافة الأراضي الزراعية الكائنة في الدولة إذ توجد عادة أنظمة تعاونية خاصة تحكم عمليات الاستغلال الزراعي، وتحصل الدولة على جزء من إيراد هذه الأراضي في صورة نصيب خاص بها. بالإضافة لما تحصله عنها من ضرائب[1]. أما الدومين الصناعي والتجاري فإن حجمه يتسع إلى حد بعيد نظراً لسيطرة الدولة على معظم قوى الإنتاج وعلى شبكات التوزيع التجارية المختلفة.

والآن وبعد بيان العلاقة الوثيقة بين المذاهب الأيديولوجية المختلفة وحجم الدومين الخاص وأهمية إيراداته يجدر بنا أن نتساءل عن مستقبل هذه الإيرادات كعنصر من عناصر الإيرادات العامة.

وفي حقيقة الأمر فإن اتساع الدومين الخاص في المستقبل ونمو إيراداته يتوقف بالدرجة الأولى على الكيفية التي ستنمو بها المشروعات العامة التجارية والصناعية. فمن المؤكد أن احتمالات نمو الدومين العقاري محدودة للغاية. ولا يختلف الوضع كثيراً بالنسبة للدومين المالي، فمشروعات الاقتصاد المختلطة نادراً ما تحظى بالنجاح نظراً لصعوبة التوفيق بين أهداف الدولة ورغبات الأفراد. لذا فإن مستقبل الدومين الخاص يتوقف بصفة أساسية على التطور الذي سيلحق بالدومين التجاري والصناعي في مختلف الدول، وهذا بدوره يتوقف على درجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي سواء اتخذ هذا التدخل صورة تأميم

---

(١) يتخذ هذا الإيراد في الإتحاد السوفيتي شكل ضريبة دخل تفرض على المزارع الجماعية بالإضافة إلى إيجار الأرض والفرائض المالية المقررة على أسواق هذه المزارع.

مشروعات قائمة بالفعل أو صورة إنشاء مشروعات عامة جديدة. ففي حالة تزايد هذا التدخل سينمو الدومين الخاص وتتعاظم أهمية إيراداته على النحو الملاحظ حالياً في الدول الاشتراكية حيث تكاد هذه الإيرادات تماثل في أهميتها حصيلة الضرائب. أما لو انحسر التدخل الحكومي فستضاءل أهمية هذه الإيرادات ولن تمثل إلا نصيباً محدوداً من الإيرادات العامة على النحو الذي كان سائداً في نهاية القرن الماضي وبداية القرن الحالي. على أن هذا الاحتمال الأخير لا يبدو لنا واقعياً، إذ الملاحظ أن رغبة الدول في توجيه اقتصادياتها والمحافظة على السلام الاجتماعي تدفعها دائماً لتطوير تدخلها في الحياة الاقتصادية خاصة عن طريق إنشاء المشروعات الهامة أو تأميمها أو المشاركة فيها، مما يجعلنا نتوقع نمو إيرادات المشروعات العامة بصورة مضطردة وتزايد حجم إيرادات الدومين الخاص بوجه عام

المبحث الثاني

الرسوم

تمثل الرسوم النوع الثاني. من الإيرادات التي تحصل عليها الدولة مقابل تقديمها خدمات خاصة للأفراد. وسنعرض فيما يلي لتعريف الرسم ثم نتطرق لتقديره وتطور أهميته كمورد من الموارد العامة ثم نختتم هذا المبحث بمقارنة الرسم بالثمن العام.

يعرف الرسم عادة بأنه مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبراً إلى الدولة أو إحدى الهيئات العامة وذلك للحصول على خدمة خاصة ذات مقابل مزدوج، فهي تحقق في آن واحد نفعاً خاصاً لمن يستمتع بها بالإضافة لنفع آخر عام يعود على المجتمع من جراء أدائها

ويتضح من هذا التعريف أن الرسم يتميز بخصائص ثلاث نذكرها فيما يلي(١):

١ ـ *الصفة النقدية للرسم*

يتحصل الرسم في دفع الشخص لمبلغ نقدي مقابل الحصول على خدمة خاصة من إحدى الهيئات العامة وقد كانت بعض الرسوم تدفع عيناً في الماضي، إلا أن تطور الأوضاع الاقتصادية أدى إلى اختفاء هذه الظاهرة وإلى غالبة الطابع النقدي على كل عمليات الدولة المالية سواء ما يتعلق منها بتحصيل الإيرادات أو إنفاقها.

---

(١) انظر الدكتور زين العابدين ناصر المرجع السابق ص ١٤٥ ـ ١٤٨

٢ ـ الصفة الإجبارية للرسم:

يقوم الفرد بدفع مبلغ الرسم جبراً للهيئة العامة التي تؤدي له الخدمة: ويبدو عنصر الجبر واضحاً في استقلال تلك الهيئة في وضع النظام القانوني للرسم من حيث تحديد مقداره وطريقة تحصيله وسبل الاستفادة بالخدمة المقدمة كمقابل له. ويمكن في هذا الخصوص التمييز بين نوعين من الإجبار أولهما قانوني وثانيهما معنوي. والمقصود بالإجبار القانوني أن يلتزم الأفراد بمقتضى القانون بالحصول على بعض الخدمات وأداء الرسوم المقررة عنها ومثال ذلك خدمات التطعيم الإجباري والتعليم الإلزامي. ومن الواضح أن الأمر يتعلق بحالات خاصة تنعدم فيها تماماً حرية الفرد في دفع الرسم من عدمه. فالدولة تخاطبه هو وغيره من المتفعين بالخدمة بواسطة قاعدة قانونية آمرة تلزمهم بالحصول على الخدمات المقدمة من جانب بعض الهيئات العامة وبدفع مقابلها جبراً في صورة رسوم. أما الإجبار المعنوي فالمقصود به أن يلزم الأفراد بدفع الرسوم فقط في حالة ما إذا قرروا الانتفاع بالخدمات التي تؤديها الهيئات العامة. وبمعنى آخر فإن الفرد لا يلتزم بمقتضى القانون بطلب الخدمة وإنما له أن يعمل ذلك بمحض اختياره، على أنه متى قرر الانتفاع بها إلتزم طبقاً للقانون بأداء الرسم المقرر عنها، ومثال ذلك خدمات التطعيم الاختياري والتعليم غير الإلزامي وتسجيل الملكية العقارية.

غير أنه من الواضح أنه حتى في حالات الإجبار المعنوي فإن الفرد لا يتمتع بحريته كاملة في طلب الخدمة أو العزوف عنها، فالأمر يتعلق غالباً بخدمات ضرورية لا غنى للأفراد عنها ومن ثم فإنهم يشعرون بنوع من الإجبار ـ وإن لم يكن قانونياً ـ بأداء الرسوم المطلوبة حتى يتسنى لهم الاستفادة بهذه الخدمات. ويوضح لنا مثال تسجيل الملكية العقارية ذلك. فالفرد إن لم يسجل ملكيته العقارية ويدفع الرسوم المقررة عن ذلك يعرض نفسه لمشاكل كثيرة قد تنتهي بضياع حقه. وبالمثل فإنه وإن كان التعليم غير الإلزامي اختيارياً إلا أن تواني الفرد عن طلبه وأداء الرسوم المقررة عنه يعوقه عن الاستزاده بالعلم وشق طريق الرقي في المجتمع.

لذا فإنه من المستقر أن صفة الإجبار تتوافر بصورة عامة في كافة الخدمات التي تحصل عنها الرسوم وإن كانت درجة هذا الإجبار تختلف من خدمة لأخرى.

٢ ـ المقابل المزدوج للرسم:

يدفع الرسم مقابل الخدمة الخاصة التي يحصل عليها الفرد من جانب إحدى الهيئات العامة وتتميز هذه الخدمة بوجه عام بأن النفع الذي يعود من أدائها لا ينحصر فحسب في صالح الفرد وإنما يتعدى ذلك لصالح المجتمع بأكمله. فالنفع الخاص يقترن بوضوح بالنفع العام. ويبدو لنا من اليسير تأكيد هذا المقابل المزدوج للرسم متى لاحظنا أن الرسوم إنما تدفع مقابل خدمات يطلبها الأفراد ـ مما يدل على حاجتهم لها وانتفاعهم بها ـ وتؤديها الهيئات العامة المختصة، المنوط بها تحقيق النفع العام للمجتمع وعلى سبيل المثال فإن الرسوم القضائية التي يدفعها المتقاضون نظير الحصول. على خدمات مرفق القضاء يترتب عليها في آن واحد تحقيق نفع خاص، يتمثل في حصول كل منهم على حقه المشروع، ونفع عام يتمثل في استقرار الحقوق في المجتمع وتوفير العدالة لأفراده. وبالمثل فإن الرسوم التي تدفع لتسجيل الملكية العقارية تتيح للفرد الحفاظ على حقوقه كما أنها تؤدي لاستقرار الملكية في المجتمع وتحد من المنازعات التي تثور بخصوصها. أخيراً فإن الرسوم التي تدفع لأغراض التعليم تسمح للشخص بالاستزادة من العلم كما أنها تغذي المجتمع بعناصر صالحة لدفع نموه وقيادة تقدمه

هذا ويعتبر المقابل المزدوج للرسم خصيصة لصيقة بالخدمات التي تحصل عنها الرسوم. فهو الذي يميزها بوضوح عن الخدمات التي تحصل عنها الدولة أثماناً عامة من جهة، وعن تلك التي تحصل عنها الضرائب من جهة أخرى:

(أ) فكما سبق أن ذكرنا فإن الثمن العام يدفع كمقابل لخدمات وسلع تقدمها المشروعات العامة الاقتصادية ويغلب فيها النفع الخاص على النفع العام بوضوح، حتى أننا قد نتشكك في بعض الحالات في مدى توافر هذا النفع

الأخير كما في حالة احتكار الدولة لتجارة الدخان - اللهم إلا إذا كان يتمثل في تدعيم الموارد المالية للدولة. وعلى خلاف ذلك فإن الخدمات التي تدفع عنها الرسوم تحقق عادة نفعاً خاصاً واضحاً مقترناً بآخر عام لا يقل عنه وضوحاً، وإن كان هذا لا يعني وجوب توازن كل من النفعين، فقد ترجح كفة أحدهما على الآخر إلا أن كلاهما يظلي قائماً وغير خاف عن الأعين.

(ب) ومن جهة أخرى فإن المقابل المزدوج للرسم يميزه تماماً عن الضريبة. فدافع الضرائب لا يحصل على أي مقابل خاص عند أدائها. إذ تقوم الدولة بتجميع حصيلة الضرائب المختلفة وتودعها الخزانة العامة دون تخصيص، ثم تنفق منها على الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة التي ينتفع منها كافة المواطنين بغير تمييز، هذا ولا تراعي الدولة تحقيق أي تناسب بين ما تحصله من ضرائب من فئات المواطنين المختلفة وما تقدمه لها من خدمات، بل إنه من الملاحظ في الغالب من الأحوال أن هناك تناسباً عكسياً إذ تحصل الفئات ذات الدخل المحدود والتي تدفع قدراً محدوداً من الضرائب على النصيب الأكبر من خدمات الدولة. وعلى خلاف ذلك فإن دافع الرسم يحصل على نفع خاص مقابل ما يؤديه من مال للهيئات العامة، ويتمثل هذا النفع في حصوله على خدمة مستقلة تشبع لديه حاجة خاصة وإن كان هذا لا ينفي انتفاع المجتمع أيضاً من أدائها. وبالإضافة لذلك فإن الدولة تحرص عادة على تحقيق نوع من التناسب بين ما تحصله من رسوم من الأفراد وما تقدمه لهم من خدمات، وهذا ما سنبينه بوضوح خلال استعراضنا فيما يلي لكيفية تقدير الدولة للرسوم العامة.

قواعد تقدير الرسوم:

هناك قاعدة أصيلة تحكم تقدير الدولة للرسوم التي نحصلها من الأفراد، ومقتضاها وجوب توزيع تكلفة الخدمة المحصل عنها الرسم بين الفرد والمجتمع على قدر استفادة كل منهما من منافعها. فالرسم يحقق كما رأينا نفعاً خاصاً

لطالب الخدمة يقترن بنفع عام للمجتمع، ومن المنطقي تبعاً لذلك أن توزع تكلفة الخدمة بين مجموع طالبيها والمجتمع على نحو يراعي قيمة ما حصل عليه كل منهم من نفع[1]

غير أن الدولة كثيراً ما تخرج عن هذه القاعدة نظراً لأن وضعها موضع التطبيق يصطدم أحياناً بعدد من العقبات لعل أهمها صعوبة تقدير النفع العام الذي يعود على المجتمع من أداء الخدمة وتحديد قيمته بالمقارنة بالنفع الخاص الذي يعود على طالبي الخدمة. وبالإضافة لذلك فإن هناك اعتبارات عديدة تحكم تقدير الدولة للرسوم وتدفعها أحياناً للخروج من تلك القاعدة. وحتى تتضح رؤيتنا للأمور فإننا سنعرض فيما يلي لمختلف العوامل التي تأخذها الدولة في الاعتبار وهي بصدد تقدير الرسوم.

١ ـ هناك أولاً الحالات التي تفرض فيها الدولة الرسوم لغرض مالي محض أي تهدف منها لتدعيم مواردها المالية وتغذية الخزانة العامة بإيرادات منتظمة، وفي مثل هذه الحالات تعمد الدولة لتقدير الرسوم على نحو يفوق تكاليف الخدمات المقررة عنها. ومثال ذلك ما تحصله الدولة من رسوم مرتفعة من الأفراد الذين يطلبون بعض الخدمات الترفيهية مثل الاستحمام في بعض الشواطيء الخاصة. كما تستغل الدولة أحياناً حاجة الأفراد لبعض الخدمات وتحصل منهم رسوماً مرتفعة اعتماداً منها على أن طلب هذه الخدمات إنما ينم عن تمتع الفرد بمستوى مرتفع من الدخل وقدرة طيبة على تحمل أعباء

(١) على أن البعض يرى صياغة هذه القاعدة في صورة أخرى، بحيث يكون سعر الرسم متناسباً مع نفقة الخدمة كاملة. ولا يعني ذلك بطبيعة الحال أن يتناسب ما يدفعه كل متمتع بالخدمة مع نفقة الخدمة المؤداة له شخصياً وإنما أن تكون من حصيلة كل رسم موازية في مجموعها للتكاليف التي تتحملها الهيئة العامة القائمة بالخدمة ـ انظر مبادىء النظرية العامة الضريبية للدكتور عبد الحكيم الرفاعي والدكتور حسين خلاف ـ طبعة ١١٥٣ ـ ص ١٨

الرسم، ومثال ذلك رسوم تسجيل الملكية والرسوم التي تحصل عن استخراج أوراق السفر للخارج أو التصديق عليها.

ويتضح لنا من ذلك أن الدولة لا تعبأ وهي بصدد تقدير الرسوم في مثل هذه الحالات بتوزيع تكلفة الخدمة بين طالبيها في المجتمع، فهي تعمد الاستفادة من حاجة الأفراد لها حتى تحملهم تكلفتها كاملة، بل إنها قد تستغل الموقف وتحملهم مبلغاً إضافياً فوق تكلفة الخدمة مما يثير مرة أخرى طبيعة هذا المبلغ وهل ينبغي اعتباره بمثابة رسم أم ضريبة مقنعة؟ ونكتفي في هذا المقام بإحالة القاريء للجدل الذي عرضنا له في المبحث السابق حول تكييف الثمن العام في حالة الاحتكار المالي[١]

- وهناك ثانياً الحالات التي تتجه فيها الدولة لتقدير بصورة تقل عن التكلفة الفعلية للخدمة بل وعن قيمة النفع الخاص الذي يعود على الفرد من جراء الاستفادة بها. وغالباً ما يرجع ذلك لغلبة الاعتبار الاجتماعي على الاعتبار المالي عند تحديد الرسم. فالدولة ترغب في تشجيع الأفراد على طلب الخدمة، وتحرص على إزالة أي عائق مالي قد يدفعهم للاحجام عن الاستفادة من منافعها. والمثال الواقعي على ذلك في مصر رسوم التعليم التي تحصلها الدولة من طلاب المدارس والجامعات والتي لا تعدو أن تكون رسوماً رمزية لا تتناسب مطلقاً مع ما تتحمله الدولة من تكلفة لإنشاء المدارس والجامعات ورفع مرتبات العاملين بها وتوفير الأدوات اللازمة لانتظام الدراسة. وبطبيعة الحال فإن دافع الدولة لتحمل الجزء الأكبر من تكلفة الخدمة هو رغبتها في نشر التعليم والثقافة بين جموع المواطنين

---

(١) لا يبدو لنا هذا الكييف مختلفاً في جوهره في حالتي الإحتكار المالي والرسم نظراً لأن الدولة تحتكر تقديم معظم الخدمات التي تحصل عنها رسوماً مرتفعة.

حرصاً منها على تحقيق الصالح العام وعلى الارتفاع بالمستوى العام للمعيشة، فهي تقبل في سبيل ذلك تقديم إعانة مباشرة لمرفق التعليم حتى تعوضه عن ضآلة الرسوم التي يحصلها وتتيح له تقديم خدماته ونشرها بشكل ملائم[1]

٣ ـ وأخيراً فإن الدولة تحرص في بعض الحالات على الا يطغي أي من الاعتبار المالي أو الاعتبار الاجتماعي على الآخر. وبمعنى آخر فإنها تسعى لتقدير الرسم على نحو يكفل تغطية تكاليف الخدمة فحسب أو يقل عن ذلك المستوى بعض الشيء بحيث يتحمل المجتمع نصيبا محدوداً من تلك التكاليف يمثل قدر ما يعود عليه من نفع على وجه التقريب. والمثال النموذجي لذلك هو الرسوم القضائية، فالدولة تحرص عادة على عدم المغالاة أو التهاون في تحديدها. فهي لا تغالي في ذلك لأن لجوء الفرد للقضاء إنما تدفع إليه الضرورة القصوى ومن ثم فإنه من غير السائغ أن تستغل الدولة تلك الضرورة وتحصل من الأفراد رسوماً مرتفعة مقابل أداء تلك الخدمة. وفي الوقت ذاته فإنه لا مجال للتهاون والتسامح في تقديرها لأنه ليس من المعقول أن تتحمل الدولة نصيباً كبيراً من تكاليف هذه الخدمة لأن ما يعود على الأفراد من نفع خاص نتيجة الفصل فيما يثور بينهم من منازعات يزيد قطعاً في أهميته عما يعود على المجتمع من نفع عام من وراء ذلك. لذا فإنه من المنطقي أن يتحمل الأفراد ـ من خلال تأديتهم للرسوم المقررة ـ الجانب الأكبر من تكاليف تلك الخدمة وأن يقتصر نصيب الدولة على سد أي عجز عرضي أو محدود في موارد مرفق القضاء كالمساهمة في دفع مرتبات القضاة على سبيل المثال.

---

(١) انظر Duverger المرجع السابق ص ٩٣

وتجدر الإشارة في ختام استعراضنا لهذه القواعد إلى أن الدولة تتأثر دائماً وهي بصدد تقدير الرسوم بالمذهب الإيديولوجي الذي يحكم سياستها العامة. وهذا ما سيتضح لنا من خلال دراسة التطور الذي لحق بمكانة الرسوم كمورد من موارد الدولة.

تطور أهمية الرسوم:

احتلت الرسوم أهمية خاصة كمورد من موارد الدولة خلال القرون الثلاثة السابقة على القرن العشرين، وكان مرجع ذلك لسيادة المذهب الفردي بصورة مطلقة وغلبة مفهوم الدولة الحارسة على تحديد الخدمات العامة التي ينبغي للدولة النهوض بها. فالوظائف الأساسية للدولة كانت محصورة كما سبق أن رأينا في الأمن والقضاء. وكانت الدولة تعتبر قيامها بأية خدمة أخرى للأفراد بمثابة عمل إضافي يخرج عن نطاق وظائفها المعتادة. لذا فقد كانت تسمح لنفسها بالتعامل مع المنتفعين بكافة خدماتها الإضافية على نحو مشابه لسلوك المشروعات الخاصة فكانت تطالبهم بأداء مقابل عنها يعادل في قيمته ما حصلوا عليه من نفع خاص، كما كانت تحرص على تقدير ذلك المقابل على نحو يكفل تغطية تكاليف تلك الخدمات بصورة كاملة

وهكذا فإن الدولة كانت تقتضي رسوماً هامة عن معظم الخدمات التي كانت تقدمها للأفراد مما جعل هذه تمثل مصدراً للإيرادات العامة

على أن التغير الذي لحق بالمذاهب الأيديولوجية ونتج عنه تطور مفهوم للدولة وإنتاجها لمبدأ التدخل في الحياة الاقتصادية بغرض إشباع الحاجات العامة في شتى المجالات كان لا بد وأن يؤثر على هذا الوضع المتميز للرسوم وعلى أهميتها النسبية. فتغير مفهوم الدولة جعلها مسئولة عن أداء عدد ضخم من الخدمات العامة بغض النظر عن حصيلتها المالية وبغير أن تسعى حتماً لتحقيق التناسب بين تكلفتها وما يحصل من رسوم من المنتفعين بها بل إن بعض

الخدمات أصبحت تقدم مجاناً لتشجيع الأفراد على الإقبال على طلبها، كما أن البعض الآخر أصبح تقدم مقابل رسوم ضئيلة لا تهدف الدولة من تحصيلها إلا مجرد تنظيم الطلب على خدماتها. أما الخدمات التي تحصل الدولة عنها رسوماً هامة فقد أصبحت محدودة للغاية بعد أن غلب الاعتبار الاجتماعي على تحديد الدولة للرسوم. فرسوخ مبدأ التضامن الاجتماعي يدفع الحكومات في وقتنا الحاضر لتحصيل الإيرادات اللازمة لسد تكاليف خدماتها وفقاً لمقدرة الأفراد التكليفية - أي عن طريق الضرائب - وليس وفقاً لحجم أو قيمة الخدمات التي يحصلون عليها.

وبالإضافة لذلك فقد اتجهت معظم الدول في الآونة الأخيرة لتجنب الاعتماد على الرسوم كمورد أساسي نظراً لعدم مرونتها، إذ كثيراً ما يتعذر على الدولة زيادة حصيلتها منها عن طريق رفع أسعارها نظراً لما قد يترتب على هذا الارتفاع من انصراف الأفراد عن طلب الخدمات المقررة عنها هذه الرسوم[1].

وقد نتج عن هذا التطور فقدان الرسوم لأهميتها النسبية السابقة، إذ تضاءلت حصيلتها بوجه عام بالمقارنة بحصيلة الموارد العامة الأخرى، كما تغيرت أغراضها بصورة أساسية، فلئن كانت هناك حالات استثنائية تفرض فيها الرسوم لأغراض مالية محضة، إلا أن القاعدة العامة في وقتنا الحاضر أن الدولة لا تلجأ لفرض الرسوم لتدعيم مواردها المالية بقدر ما تفعل ذلك لتنظيم أداء بعض المرافق العامة لأنشطتها وضمان عدم إسراف الأفراد في طلب خدماتها دون حاجة حقيقية لذلك، ومن ثم فقد أضحى من الطبيعي أن تتضاءل أهميتها وأن تتحول الدول من الاعتماد عليها كمصدر رئيسي من مصادر التمويل لتعتمد

---

(١) يلاحظ أن ذلك يفترض أن الرسوم مقررة عن خدمات اختيارية، أما في حالة الرسوم الإجبارية فإن هذا العيب يتلاشى ليظهر بدلاً منه عيباً آخر وهو عدم غزارة هذه الرسوم. انظر الدكتور أحمد جامع - المرجع السابق ص ٩٩ - ١٠٠

على مصدر آخر يتميز بمرونته ومراعاته لاعتبارات العصر ونقصد بذلك الضرائب وقبل أن نتعرض تفصيلياً لدراسة هذا المصدر فإننا نفضل في ختام هذا المبحث أن نقارن بإيجاز بين نوعي الإيرادات السابق دراستهما أي إيرادات أملاك الدولة ـ الخاصة أو الأثمان العامة من جهة والرسوم من جهة أخرى.

مقارنة بين الثمن العام والرسم:

سنتعرض في بداية هذه المقارنة لأوجه الشبه بين الثمن العام والرسم ثم نتبع ذلك بشرح أوجه الخلاف بينهما.

١ ـ فأما عن أوجه الشبه فهي محدودة وتتمثل من جهة في أن كلاهما يدفع مقابل خدمات تتميز بتحقيقها لنفع خاص لطالبيها مقروناً بنفع عام للمجتمع، وإن كان عنصر النفع العام أكثر وضوحاً في حالة الخدمات المقرر عنها رسوماً بالمقارنة بالخدمات التي يدفع في مقابلها أثماناً عامة. وبالإضافة لذلك فإن قواعد تقدير كل منهما متشابهة إلى حد بعيد، وإن كانت الدولة تلتزم بثمن السوق في حالة بيعها لمنتجات المشروعات التي تعمل في جو المنافسة، أما في حالة الرسم فمن النادر أن يؤثر السوق على تحديد الدولة لقيمته إذ يتعلق الأمر عادة بخدمات يعجز القطاع الخاص عن توفيرها ومنافسة الدولة في تقديمها

٢ ـ أما عن أوجه الخلاف بينهما، فبالإضافة لما أوردناه يختلف الثمن العام عن الرسم من أوجه ثلاثة:

(أ) فهما يختلفان أولاً من حيث درجة الاجبار التي يتضمنها كل منهما ففي حين يبدو الإكراه واضحاً في طلب معظم الخدمات التي تحصل منها الرسوم ـ وإن اختلفت درجاته بين إكراه معنوي وإكراه قانوني ـ فإن الثمن العام غالباً ما يدفع بمحض اختيار المشتري الذي يستطيع في حالات معينة أن يفاضل بين منتجات المشروعات العامة ومثيلاتها من

إنتاج المشروعات الخاصة. والحالة الوحيدة التي تثور بشأنها شبهة الإكراه بالنسبة للثمن العام هي حالة الاحتكار المالي، ومعروف أن الإكراه ينحصر فيها في النطاق المعنوي ولا ينسحب البتة لمستوى الإكراه القانوني.

(ب) كما أنهما يختلفان ثانياً من حيث طريقة فرضهما، إذ بينما يفرض الثمن العام بقرار إداري من المشروع العام المنتج للسلع والخدمات فإن الرسم يفرض بناء على قانون مراعاة لما يتضمنه من جبر وإكراه للأفراد على نحو ما رأينا.

(جـ) أخيراً فإنهما يختلفان من حيث مستقبل كل منهما وأهميته النسبية كمورد من موارد الدولة. فبينما تتجه إيرادات أملاك الدولة الخاصة للتزايد نتيجة تعاظم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية ونحو المشروعات العامة الاقتصادية، فإن أهمية الرسوم في تراجع مستمر نظراً لتغير مفهوم الدولة واتجاهها لتقديم العديد من الخدمات العامة بدون مقابل أو بمقابل رمزي على النحو السابق شرحه.

الفصل الثالث
نظرية الضريبة

تحتل نظرية الضريبة مكاناً خاصاً في نظريات المالية العامة، هذا المكان لا يرد فقط إلى كون الضريبة أهم صورة من صور الإيراد العام، وإنما كذلك إلى أهمية الدور الذي تلعبه في تحقيق أغراض السياسة المالية

فقد كانت الضرائب دواماً مورداً أساسياً للخزانة العامة. إلا أن أهميتها قد تزايدت في الآونة الأخيرة، خاصة في الدول الرأسمالية التي شهدت إضمحلالاً ملحوظاً في إيراداتها من الأملاك الخاصة ومن الرسوم ولجأت من ثم للاعتماد بصورة متزايدة على الضرائب لتوزيع الأعباء العامة بين مواطنيها

على أن اهتمام الفكر المالي بالضرائب يرتد لزمن بعيد نظراً لخطورة الالتزام الضريبي وتنوع آثاره. فالضرائب تقتطع جانباً من دخول الأفراد لصالح الدولة وهي بذلك تمارس تأثيراً ضخماً على أوضاع الاستهلاك والإنتاج. كما أنها تتيح فرصة فريدة من نوعها للسلطات العامة للقيام بدور هام في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. لذا فإنه ليس من المستغرب أن يحرص الفكر المالي منذ أمد بعيد على مناقشة كافة القواعد المتعلقة بغرض وتحصيل الضرائب وذلك بتفصيل كبير. كما أنه من الطبيعي أن يلتفت الآن ـ وقد تزايدت أهمية الضرائب بصورة ملحوظة وتباينت أهدافها ـ لدراسة آثارها الاقتصادية وتتبع التغيرات إلى تترتب على فرضها في مجالات الإنتاج والاستهلاك والتوزيع. فالضرائب تترك بصماتها على جوانب الحياة المختلفة في الدولة، ولسنا نعتقد أننا نبالغ إذا أكدنا أنها تعكس بدقة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية مثلما تؤثر عليها

جميعاً بصورة مباشراً لا جدال فيها[1].

وسنبدأ دراستنا للضرائب بمبحث أول نتناول فيه التعريف بالضرائب وبيان أساس فرضها ومقارنتها ببعض الفوائض المالية الشبيهة بها. ثم نتبع ذلك بمبحث ثان نشرح فيه التنظيم الفني للضرائب فندرس قواعد فرضها والأحكام المتعلقة بتحديد وعائها وسعرها وكذا قواعد تسويتها وتحصيلها. ونختتم هذه الدراسة بمبحث ثالث نوضح فيه الجوانب والآثار الاقتصادية للضرائب.

---

(١) انظر الدكتور رفعت المحجوب ـ المرجع السابق ص ١٨٩

المبحث الأول

التعريف بالضريبة

تعرف الضريبة بأنها مبلغ من النقود يجبيه أحد الأشخاص العامة جبراً من الأفراد بصفة نهائية ودون مقابل خاص بغرض الوفاء بمقتضيات السياسة العامة للدولة.

ويتضح من هذا التعريف أن الضريبة تتميز بالخصائص الآتية:

١ ـ أنها مبلغ من النقود، فالضريبة تفرض في وقتنا الحاضر في صورة نقود مسايرة للطابع النقدي للمعاملات الاقتصادية في عصرنا الحالي. على أن الحال لم يكن كذلك دائماً، ففي النظم البدائية التي كانت تتميز بكثرة المبادلات العينية كان الأفراد يدفعون الضرائب المفروضة عليهم في شكل عيني عن طريق تقديم جزء من ناتج عملهم للدولة ـ في شكل محصولات زراعية أساساً ـ أو بالعمل في خدمتها مجاناً لمدة محددة، غير أن تطور النظم الاقتصادية سرعان ما كشف عن عيوب السداد العيني للضريبة التي تتمثل أساساً في ارتفاع تكاليف تحصيل الضريبة لوجوب جميع المحصولات ونقلها وتخزينها ثم تصريفها، وبالإضافة لذلك فإن سيادة النظم الديمقراطية أدى لاستهجان استخدام الأفراد على سبيل السخرة حتى إن كان ذلك بهدف أداء واجباتهم قبل الدولة، أخيراً فإن رسوخ فكرة العدالة في توزيع الأعباء العامة جعل الأسلوب العيني لسداد الضرائب مرفوضاً كلية لأنه يؤدي عملاً لالتزام جميع الأفراد بدفع ذات النسبة من إنتاجهم كضريبة رغم ما قد يكون هناك من اختلاف بينهم في التكاليف. أضف لذلك عجز

هذا الأسلوب عن الأحاطة بجميع أنواع الدخول فهناك نوعيات معينة منها تستطيع الافلات من المساهمة في الأعباء العامة نظراً لاستحالة تحصيل جانباً منها عينا لهذه الأسباب مجتمعة فقد استقر مبدأ فرض وتحصيل الضرائب نقداً[١].

٢ - أنها تدفع جبراً، فالأشخاص العامة تجبي كافة الضرائب قسراً من المواطنين ودون ما اعتبار لمدى موافقتهم على دفعها إذ يلتزم المكلف بدفع الضريبة بأدائها سواء قبل ذلك أم لم يقبل. وحتى في البلاد الديمقراطية التي تشترط موافقة الشعب على ما يفرض عليه من ضرائب فإن الفرد يطالب بأداء الضريبة ولو كان قد اقترح ضدها بل وحتى لو أثبت أن حصيلتها ستوجه للإنفاق منها على أغراض تتنافى مع مبادئه وليس في ذلك ما يتعارض مع الفكر الديمقراطي، فخلاصة الأمر أن السلطات العامة لا تستطيع الاعتماد على الفرائض الاختيارية في تغطية نفقاتها، إذ يصعب عليها أن تقدر مقدماً حجم ما سيتقدم به الأفراد من هبات ومساعدات لمعاونتها على النهوض بوظائفها لذا فإنه من المحتم أن تشتمل الضريبة على عنصر الاجبار حتى يتيسر للدولة ضمان تسيير مرافقها[٢]

---

(١) يلاحظ مع ذلك أن بعض الضرائب قد تدفع عيناً إذا ما أجاز التشريع الضريبي ذلك، وهذا ما يتحقق عملاً عندما يسعى المشرع للتيسير على بعض المموّلين، ومثال ذلك السمح بتحصيل الضريبة على التركات في صورة عينية حتى يمكن تجنيب الأفراد العاجزين عن السداد نقدا بيع أموالهم بأسعار رهيدة. على أن الأصل يظل سداد الضرائب نقداً، وما التسديد العيني إلا استثناء لا يتقرر إلا مراعاة لاعتبارات وظروف خاصة

(٢) عرف التاريخ المالي بعض «الضرائب» الإختيارية التي كانت تقدم للحاكم بمحض اختيار دافعيها وكانت تأخذ صورة الهبة أو المشاركة في تحمل أعباء الدولة، وقد عرفت مصر هذا النوع من الضرائب إبان فترة الاحتلال الأجنبي إذ كانت الضرائب التي تجبيها معظم المحالس البلدية من الأجانب المتمتعين بالإمتيازات الأجنبية ضرائب اختيارية. وقد انقضى ذلك الوضع بمجرد إلغاء تلك الإمتيازات في معاهدة مونترو. انظر مبادىء النظرية العامة للضريبة للدكتور عبد الحكيم الرفاعي والدكتور حسين خلاف - ١٩٥٣، ص ٣٠.

هذا ويبدو عنصر الجبر واضحاً في الضريبة في أنه متى قررت السلطة التشريعية فرضها فإن الأشخاص العامة هي التي تقوم مستقلة بتحديد نظامها القانوني من حيث طرق ربطها وتحصيلها وذلك دون الرجوع للمكلفين بها لمشاورتهم في أي من هذه الأمور. ولعل في ذلك ما يفسر حرص كل الدساتير على اشتراط صدور قوانين خاصة بفرض الضرائب حتى تلتزم الأشخاص العامة بالعمل في حدودها ولا تستغل السلطات الممنوحة لها في الطغيان على حقوق الأفراد.

٣ - أنها تدفع بصفة نهائية، فدافع الضريبة لا يأمل في استردادها، إذ لا يحق له مطالبة الدولة برد المبالغ التي حصلتها منه في صورة ضرائب - طالما تم ذلك التحصيل في حدود القانون - حتى ولو أثبت عدم انتفاعه بخدماتها. وهذه الخصيصة هي التي تميز الضريبة عن القرض الإجباري الذي تلتزم الدولة قانوناً برد مبلغه للمقرضين بل وأحياناً بدفع فوائد عنه.

٤ - أنها تدفع بغير مقابل خاص، فالمكلف بدفع الضريبة يقوم بأدائها بصفته عضواً في جماعة تستفيد من مجموع الخدمات العامة التي تقدمها الدولة. ومن الطبيعي أن نفترض أنه يستفيد بقدر من منافع هذه الخدمات خاصة وأن ما يحققه من دخل خاضع للضريبة لا يعدو أن يكون نصيباً من الدخل الكلي لهذه الجماعة حصل عليه نتيجة سيادة أنظمة معينة تحكم استغلال وتوزيع الناتج. وعلى هذا فإنه يبدو منطقياً أن يساهم في تغطية أعباء الدولة التي تحمي أنظمة الجماعة وتشرف على أنشطتها حتى ولو كان في ظاهر الأمر لا يستفيد مباشرة مما تقدمه من خدمات أو يستفيد منها بقدر لا يتناسب ما يدفعه من ضرائب.

وهكذا فإنه لا توجد علاقة ما بين ما يدفعه الفرد للأشخاص العامة من ضرائب وما يعود عليه من منفعة من جراء الإنفاق الذي تقوم به هذه

الأخيرة، فخلافاً لما سبق أن رأيناه في حالتي الثمن العام والرسم فإن عنصر المقابل الخاص ينتفي كلية في حالة الضرائب. بل إنه من الملاحظ في الكثير من الحلات أن هناك تناسباً عكسياً بين مقدار ما يدفعه الفرد من ضرائب ومقدار ما يعود عليه من نفع من الإنفاق العام. ففي معظم الدول يقع الجانب الأكبر من عبء الضرائب على أصحاب الدخول الكبيرة في حين يستفيد الفقراء وذوي الدخول المحدودة من الجانب الأكبر من الخدمات العامة التي تستنفذ حصيلة هذه الضرائب.

٥ - أخيراً فإن الضرائب تهدف للوفاء بمقتضيات السياسة العامة للدولة، وقد كان المعتاد تحديد الغرض من جباية الضريبة بتغطية النفقات العامة. فحاجة الأشخاص العامة للمال تمثل عملاً المبرر الرئيسي لفرضها للضرائب وتحصيلها إياها[1]. وبالإضافة لذلك فإن حرص المفكرين التقليديين على «حياد» المالية العامة كان يدفع بهم إلى اشتراط الربط بين فرض الضرائب وحاجة الخزانة العامة لموارد إضافية، بحيث لم يكن من المتصور أن تفرض الضريبة لغرض آخر غير تغطية نفقات الدولة. إلا أنه من الواضح أن التطور الذي طرأ على المالية العامة وعلى استخدامات الضريبة قد أثر على دقة هذا التحديد وجعله غير متمشى مع وقائع الأمور. فقد انقضت إلى غير رجعة فكرة حياد المالية، كما أن «السياسة الضريبية» تستهدف في الوقت الحالي أغراضاً متنوعة. فالضريبة تفرض أحياناً لتحقيق غرض اجتماعي كفرض الضرائب على الخمور للحد من استهلاكها، وتفرض أحياناً أخرى لغرض اقتصادي - كفرض الضرائب الجمركية على السلع المستوردة لتحويل الاستهلاك عنها لصالح السلع المنتجة محلياً، وأحياناً ثالثة لغرض سياسي -

---

(١) انظر في تفصيل ذلك : P.M. GAUDEMET; Precis de finances pulbiques - tome 2 - pp 59 - 103.

كفرض ضرائب خاصة على شرائح الدخل العليا للحد من التفاوت الكبير بين الدخول ومنع الأفراد من تجاوز حدود معينة من الكسب.

ويتضح من ذلك أن التشريعات الضريبية قد تستهدف بلوغ أهداف متباينة مما يجعلنا نفضل استبعاد أي تعريف ضيق للضريبة يستهدف الربط بين فرضها وتغطية النفقات العامة، وذلك بالرغم من اقتناعنا بأن الغرض المالي يمثل في الغالب من الأحوال الدافع الأول لفرض الضرائب[1].

وعلى كل فإنه أياً كان الغرض من فرض الضريبة فإن حصيلتها ينبغي أن توجه دوماً لتحقيق النفع العام، فلا يجوز إنفاقها في غير الأوجه المحققة للنفع العام. والضريبة في ذلك مثلها مثل كافة مصادر الإيرادات العامة التي يمتنع على الدولة استخدامها لتحقيق منافع خاصة.

وفي ختام تعريفنا للضريبة يحق لنا أن نتساءل عن أساس فرضها ذلك أن الخصيصتين الرابعة والخامسة تبينان السمة المميزة للضريبة باعتبارها أداة مالية تقتطع بها الدولة ما تشاء من ثروات الأفراد بدون مقابل خاص ولمجرد الوفاء بمقتضيات سياستها الاقتصادية والاجتماعية، مما يجعلنا نطرح السؤال عن تكييف حق الدولة في فرضها وتحصيلها.

وقد اختلفت الآراء في الإجابة على هذا السؤال اختلافاً بيناً، إلا أنه من الممكن تبسيطاً للعرض أن نتحدث عن اتجاهين لتأصيل حق الدولة في هذا الخصوص، ويسند أولهما هذا الحق للمنفعة التي تعود على الفرد من جراء قيام الدولة بأداء الخدمات العامة، في حين يسنده ثانيهما لانتماء الفرد لجماعة تسودها مبادئ التضامن وتتمتع السلطة المهيمنة عليها بالسيادة. وسنعرض فيما يلي بإيجاز شديد لخلاصة ما قيل في نطاق هذين الأساسين.

(١) انظر الدكتور زين العابدين ناصر - المرجع السابق ص ١٦٢ - ١٦٣

١ ـ أساس المنفعة: ذهب البعض من فلاسفة القرنين السابع عشر والثامن عشر[١] إلى أن الضريبة تدفع مقابل النفع الذي يعود على المكلف من الخدمات العامة التي تؤديها الدولة. ويتفق أنصار هذا الرأي على تصور وجود عقد يربط بين الدولة ومواطنيها يتعهد بمقتضاه هؤلاء بالتنازل عن جزء من دخولهم وثرواتهم للسلطة العامة مقابل قيامها بمختلف الخدمات العامة اللازمة لمعيشتهم ورفاهيتهم. غير أنهم يختلفون في تكييف هذا العقد[٢].

(أ) فبعضهم يصوره على أنه عقد إيجار أعمال أو بيع خدمات، على اعتبار أن كل فرد يشتري من الدولة الخدمات التي تؤديها له ويدفع لها نصيباً من الضرائب بنسبة ما يحصل عليه من منفعة.

(ب) ويصوره آخرون على أنه عقد تأمين، مع اعتبار الضريبة بمثابة القسط الذي يدفعه الفرد عن ممتلكاته لتأمين قيمتها كي يتسنى له الاستفادة بخدمات الأمن العام والاستمتاع ببقية ممتلكاته دون خشية أو قلق.

(جـ) ويصوره الآخرون على أنه عقد شركة، على اعتبار أن الجماعة التي يحيا فيها الفرد تشبه شركة مساهمة يتمثل مساهميها في أفراد الجماعة ومجلس إدارتها في الحكومة المهيمنة على السلطة، ويقتضي المنطق أن يساهم كل فرد في نفقات إدارتها بنسبة ما يملكه من أسهم.

---

(١) نذكر منهم على نحو خاص:

Mirabesu - Montsquieu - Hobbes - Locke - Rousseau and Troundbon

(٢) انظر في تفصيل هذه الآراء.

H. Laufenberger: Précis décernomie et de législation Financière - Paris 1947 pp 122 - 128

وانظر أيضاً دكتور رفعت المحجوب المرجع السابق ١٩٨ ـ ٢٠١ ودكتور أحمد جامع ـ المرجع السابق ١١٢ ـ ١١٥ ودكتور رياض عطيه ـ المرجع السابق ص ١٥٣ أ ١٥٥.

ودون الدخول في مناقشة تفصيلية حول جوانب الصحة والخطأ في هذه الآراء فإنه من الواضح أنها في مجموعها تجانب الصواب. فمن جهة يصعب التسليم بأن العلاقة بين الدولة والأفراد يحكمها عقد بيع خدمات نظراً لاحتمال انتفاء التناسب بين ما يدفعه المكلف من ضرائب وما يحصل عليه من خدمات. بالمثل فإنه لا يستقيم مع الواقع تصوير هذه العلاقة على أساس أنها عقد تأمين، لأن واجب الحكومة لا يقتصر على حراسة الأفراد وحماية ممتلكاتهم بل يتعدى ذلك بكثير[1] بالإضافة إلى أن الدولة لا تتعامل مع مواطنيها من منطلق قواعد التأمين فهي لا تلتزم بتعويضهم عما يحيط بهم من أضرار نتيجة الاعتداء على ممتلكاتهم. أخيراً فإن تصوير هذه العلاقة على أنها عقد شركة أمر تنقصه الدقة لأنه يفترض أن النفع الذي يعود على كل مواطن أو «مساهم» من أعمال الدولة يتفق ودرجة يساره وقدر مساهمته في تمويل نفقات مرافقها، وهذا ما يكذبه واقع الحال في معظم الدول حيث يحصل الفقراء على الجانب الأكبر من منافع الخدمات العامة.

والواقع أننا إذا تأملنا هذه الآراء بعض الشيء فإننا سنتفهم بسهولة علة ظهورها وسنخلص إلى أنها متأثرة في مجموعها بفكرة العقد الاجتماعي كما أنها تبلور روح العصر الذي نشأت فيه.

(أ) فهي متأثرة أولاً وإلى حد بعيد بالفكر الذي إنبنت عليه نظرية العقد الاجتماعي لجان جاك روسو، وهذا واضح في محاولتها الإيحاء بأن أداء المكلفين للضريبة إنما يتم بناء على عقد ضمني مبرم بين الدولة وأفراد الجماعة، ولذا فإن كل ما وجه من نقد لنظرية روسو يمكن تكراره في هذا الصدد. ونكتفي في هذه العجالة بالإشارة إلى أن الدولة لم تنشأ نتيجة

---

(١) من المعروف أن الجانب الأكبر من الموارد العامة يستنفذ في أداء الخدمات الاجتماعية والاقتصادية في معظم الدول.

لإنفاق تعاقدي وإنما نشأت تحت ضغط الحاجة لمؤسساتها ولكونها ضرورة اجتماعية. وبالمثل فإن حقها في فرض الضرائب لا يمكن تأصيله على فكرة العقد وإنما على ضرورة تزويدها بالمال اللازم لإدارة مرافقها.

(ب) كما أن هذه الآراء تبلور بوضوح روح العصر الذي نشأت وسادت فيه ـ من القرن السابع عشر إلى القرن التاسع عشر ـ فانتشار مبادىء الحرية وتركيز الجميع على وجوب احترامها، وسيادة المذهب الفردي، والحرص على الحد من تدخل الدولة في شئون الأفراد ومقدراتهم، كل هذا دفع بالمفكرين لصياغة أساس الضريبة على نحو يوحى بأن الفرد يعطي الدولة بقدر ما يأخذ منها، مع التركيزعلى وجود مقابل محدد يبرر فرض الضريبة. ومن المؤكد أن هذا الاتجاه يجانب الدقة ولا يطابق الواقع في شيء. فقد سبق أن لاحظنا أن هناك تناسباً عكسياً بين ما يدفعه الأفراد من ضرائب وما يحصلون عليه من خدمات نظراً لانتشار مبادىء العدالة والتضامن الاجتماعي وتأثيرها على طريقة توزيع الأعباء العامة على طبقات المجتمع المختلفة، ومن الملاحظ أنه منذ بداية هذا القرن تزايد الاتجاه نحو تحقيق العدالة الاجتماعية والحد من التفاوت بين الدخول من خلال استخدام السياسات الضريبية والمالية. وبالإضافة لذلك فإن معظم الحكومات تهتم الآن باستخدام الضرائب كوسيلة لبسط سيطرتها على الاقتصاد القومي وتوجيهه نحو تحقيق العديد من الأحداث التي تعود بالنفع العام على كافة المواطنين، مما لا يتلاءم مع تأسيس فرض الضرائب على فكرة المنفعة بمعناها السابق ذكر.

٢ ـ أساس السيادة والتضامن:

يمكن تأصيل حق الدولة في فرض الضرائب على ما تتمتع به من سيادة وسلطان قبل مواطنيها فهي تقدم مجموعة ضخمة من الخدمات والمنافع العامة

للأفراد مما يستلزم توفير موارد مالية ثابتة لضمان نهوضها بأداء هـذه الخدمـات على وجه مرضي، ومن الطبيعي أن نسلم لها سلطة فرض الضرائب في الحدود اللازمة لتحقيق هذا الهدف، كما أنه من المنطقي أن يقبل الأفراد دفع ما يفرض عليهم من ضرائب دون إجراء مقابلة بين ما يؤدونه وما يحصلون عليه من منافع وذلك استناداً إلى مباديء التضامن الاجتماعي والقومي. فحياة الجماعة تتوقف على قدرة الدولة على أداء وظائفها ومن الضروري أن يتضامن الجميع في تغطية نفقاتها كل بحسب قدرته وبغض النظر عما قد يعود عليه من نفع مباشر من وراء الإنفاق العام.

على هذا النحو فإن هذا الأساس يتلخص في أن الدولة يحق لها المطالبة بالضريبة استناداً إلى ما تتمتع به من سيادة، كما أن الأفراد يلتزمون بدفعها عملاً بمباديء التضامن الاجتماعي والقومي. ومن الواضح أنـه يعبر بـدقة عن واقـع الحال في عالمنا المعاصر، على أننا نود في ختام عرضنا له أن نشير للملاحظات الآتية:

(أ) من الجلي أولاً أن اعتناق هذا الأساس لا يتعارض في شيء مع إقرار حق المكلف بأداء الضريبة في مطالبـة الدولـة بتقديم النفـع له، فهـذا واجبها الأصيل وكل ما هنالك أن هذا الحق يـأخذ مكـانه الـطبيعي سبباً لانتمـاء المكلف للجماعة وليس سبباً لالتزامه بدفع الضريبة.

(ب) في الوقت ذاته فإن تأسيس حق الدولة في فرض الضرائب على ما تتمتع به من سيادة لا يعني بحال من الأحـوال التغاضي عن أي تعسف يبـدر منها خلال ممارستها لسلطتها في هذا المجال. ففرض الضرائب ينبغي أن يتم دائماً في حدود القانون، ولعل الوسيلة المثلى لتنظيم ومراقبة سلطة الدولة تتمثل في اشتراط موافقة ممثلي الأمة على فرض الضرائب ومراقبة كيفية

إنفاقها لحصيلتها من خلال اعتماد الموازنة ومحاسبتها على أي انحراف ترتكبه في هذا المجال.

(جـ) أخيراً فإنه تجدر الإشارة إلى أن تأصيل حق الدولة في فرض الضرائب على مبادىء السيادة والتضامن الاجتماعي والقومي يتيح لنا تفهم بعض مواقف التشريعات الضريبية التي يعجز أساس المنفعة عن تبريرها. فهو يسمح لنا من جهة بتصور خضوع بعض الأشخاص للضريبة رغم عدم استفادتهم بالخدمات العامة، ومثال ذلك مواطني الدولة المقيمين في الخارج (مبدأ السيادة)، ويساعدنا من جهة أخرى على تفسير إعفاء البعض الآخر من أداء الضرائب، بالنظر لضآلة دخولهم، رغم استفادتهم الكبيرة من خدمات الدولة (مبدأ التضامن). ولعل في ذلك ما يبين بوضوح مدى مطابقة هذا الأساس للواقع العملي ومراعاته لما تأخذه الحكومات في اعتبارها وهي بصدد فرض الضرائب.

مقارنة الضرائب بالفرائض المالية الإجبارية القريبة منها:

قد تختلط الضريبة عملاً ببعض الفرائض المالية الشبيهة بها، لذا فإنه من المفيد في ختام تعريفنا بها أن نميز بينها وبين هذه الفرائض، وسنتناول فيما يلي بإيجاز مقارنة الضريبة بكل من الأتاوة والقرض الإجباري، ثم مقارنتها بشيء من التفصيل بكل من الرسم وأشباه الضرائب.

أولاً: ففيما يتعلق بمقارنة الضريبة بالأتاوة فإنه من المعروف أن الإتاوة عبارة عن مبلغ من المال تفرضه السلطة العامة جبراً على الأفراد لتغطية نفقات بعض الأعمال العامة التي عادت على ملكياتهم الخاصة بمنافع محسوسة، وهي تتشابه مع الضريبة في الصفة الإجبارية، ولكنهما تختلفان في أمر جوهري هو أن الضريبة ليس لها مقابل خاص، أما الأتاوة فتفرض على من انتفع على نحو

خاص من بعض الأعمال العامة ومن ثم فإن دفعها يتم بمقابل محدد. وبالإضافة لذلك فإنهما يختلفان في أن الضريبة تفرض حسب المقدرة التكليفية للأفراد في حين تتحدد الأتاوة على أساس ما يعود على ملكية الفرد من منافع وفوائد[1].

ثانياً: كما قد تختلط الضريبة بالقرض الإجباري، فكلاهما يفرض جبراً ويهدف للوفاء بحاجات الدولة المالية، كما أنهما يثيران معاً مشاكل فنية ذات طبيعة واحدة فيما يتعلق بتحديد وعائهما وطريقة ربطهما وتحصيلهما، إلا أن هناك فارقاً جوهرياً بينهما أشرنا إليه عند تعريف الضريبة ويتحصل في أن الضريبة تدفع بصفة نهائية بينما يدفع مبلغ القرض بصفة مؤقتة - وإن كان من المتصور عملاً أن تمتنع الدولة عن رده وحينئذ يتطابق الإثنان. وبالإضافة لذلك فإن الدولة قد تدفع فائدة للمكتتبين في القرض الإجباري، وهو أمر لا يتصور حدوثه في الضريبة إذ أنها لا ترد ومن ثم لا يتصور حصول دافعها على أية فائدة[2]

ثالثاً: أما فيما يتعلق بمقارنة الضريبة بالرسم فإنه من الواضح أنهما يتفقان في كونهما من الفرائض المالية الجبرية التي تدفع للدولة بصفة نهائية وينظم القانون طريقة فرضها. . ما أوجه الخلاف بينهما فكثيرة:

١ - ولعل أهم ما يميز الرسم عن الضريبة أنه في حين يدفع الرسم مقابل حصول الفرد على خدمة معينة لا شاركه فيها أحد غيره نظراً لكونها خدمة قابلة للتجزئة، فإن الضريبة تدفع بدون مقابل لخدمة خاصة. فالمكلف بأداء الضريبة يدفعها على سبيل المساهمة في تحمل الأعباء العامة. فدافع الضرائب وإن كان يستفيد من الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة التي تقدمها مرافق الدولة إلا أنه لا يستفيد من الخدمات العامة غير القابلة للتجزئة

---

(١) انظر عبد الكريم بركات وحامد دراز المرجع السابق ص ٣٠٥.

(٢) انظر P.M. Gaudemet المرجع السابق ص ٩٣ - ٩٤.

التي تقدمها مرافق الدولة إلا أنه لا يستفيد منها بصفته دافعاً للضرائب وإنما بصفته عضواً في الجماعة التي تتكون منها الدولة على النحو الذي وضحناه فيما سبق.

٢ - ويترتب على هذا الفارق الأول اختلافاً آخر بين الرسم والضريبة من حيث أساس تقدير كل منهما. فالسلطات العامة تلتزم كقاعدة عامة وهي بصدد تقدير قيمة الرسم بمراعاة تكاليف الخدمة التي حصل عليها الفرد، أما الضريبة فتفرض فحسب على أساس المقدرة التكليفية للفرد ودون ما اعتبار لمقدار ما ينتفع به من خدمات الدولة.

٣ - كما يختلف الاثنان أيضاً من حيث الاداة اللازمة لفرض كل منهما. فالضريبة تفرض بقانون ينظم كافة الأحكام المتعلقة بها من حيث تحديد الأشخاص المكلفين بأدائها وتحديد دعائمها وسعرها وقواعد ربطها وتحصيلها، وبمعنى آخر فإن السلطة التشريعية هي القادرة وحدها على تحديد أحكام الضريبة المختلفة ويرجع ذلك لخطورة الالتزام الضريبي بالنسبة للمكلفين والدولة. أما الرسم فإنه يكفي لفرضه الاستناد للقانون، ولذا فإن السلطة التنفيذية عادة ما تفرضه بنفسها بناء على قوانين موافق عليها من السلطة التشريعية.

٤ - كما قد يختلف الرسم عن الضريبة من حيث الغرض من فرضهما. فالضرائب قد تستهدف أغراضاً شتى مالية واجتماعية واقتصادية، أما الرسوم فغرضها الأساسي ينحصر في تغذية الخزانة العامة بالموارد المالية أو تنظيم الانتفاع بخدمات بعض المرافق العامة.

٥ - أخيراً فإنه من الملاحظ أنه بينما تضطرد أهمية الضرائب لاعتماد الدول المتزايد عليها في الوفاء بمقتضيات سياساتها العامة، فإن أهمية الرسوم في تضاؤل مستمر نظراً لاتجاه معظم الدول لتخفيضها بل وإلغاء بعضها اعتماداً

على تغطية نفقات خدماتها من حصيلة الضرائب نظراً لملائمة التمويل عن طريق الضرائب للأسباب التي سبق لنا توضيحها.

ويتضح لنا من هذه المقارنة تعدد أوجه الخلاف بين الضرائب والرسوم. وبالرغم من ذلك فإنه كثيراً ما يحدث الخلط بينهما في العمل. فإن المشرع ذاته يطلق أحياناً على بعض الضرائب اصطلاح الرسم ومثال ذلك الضرائب الجمركية وضرائب الدمغة التي تسمى عادة رسوم الجمارك والدمغة[1].

رابعاً: أخيراً وفيما يتعلق بمقارنة الضرائب بأشباه الضرائب، فإنه من المعروف أن هناك فرائض مالية إجبارية ذات طبيعة خاصة تحصلها بعض الأشخاص العامة، إلا أنه يمكننا إدراجها في عداد الرسوم والضرائب بالرغم من أنها تهدف جميعها لتمويل جانباً من أنشطة الدولة الاجتماعية والاقتصادية. وتعتبر أقساط التأمينات الاجتماعية التي تستقطعها الدولة من دخول العاملين ومن أرباب العمل نموذجاً واضحاً لهذه الفرائض. فهي تحصل جبراً ويراعي في فرضها وتحصيلها قواعد قريبة من تلك التي تحكم فرض وتحصيل الضرائب مثل اشتراط موافقة السلطة التشريعية على فرضها، ومراعاة مقدرة الممول المالية عند تحديد التزاماته، واتباع أساليب وإجراءات التحصيل المقررة في تحصيل الضرائب. إلا أنها تختلف عن الضرائب من حيث تخصيص حصيلتها دوماً للوفاء باحتياجات خدمات محددة بذاتها. وبمعنى آخر فإنه في حين تحترم الدولة عادة مبدأ عدم تخصيص الضرائب فإنها تحرص على تخصيص متحصلات هذه الفرائض لتغطية نفقات نشاط بعينه مثل الوفاء بمستحقات المتمتعين بالتأمينات

---

(١) يلاحظ أن الخلط بين الرسم والضريبة يحدث أحياناً لوحدة طريقة تحصيلهما، وهذا ما يحدث على سبيل المثال عند وضع طوابع دمغة على طلبات استخراج جوازات السفر بهدف تحصيل الرسوم المقررة عنها، كما يحدث الخلط أحياناً نتيجة مبالغة الدولة في تقدير قيمة الرسوم التي تحصلها عن بعض خدماتها على نحو يجعلها تقترب من الضرائب.

سالفة الذكر. فهي لا تستطيع على سبيل المثال أن تحول حصيلتها للخزانة العامة لاستخدامها في تمويل خدماتها المتنوعة، ذلك أن قرارات فرضها تنص دائماً على تخصيص حصيلتها لأوجه إنفاق محددة سلفاً. لذا يبدو لنا من الضرورة أن نميز بين الضرائب من جهة وهذه الفرائض الخاصة من جهة أخرى والتي يطلق عليها اصطلاح أشباه الضرائب أو الضرائب الخاصة[1]

والملاحظ بصفة عامة أن أهمية أشباه الضرائب في تزايد مضطرد وذلك لأسباب ثلاثة:

١ ـ أما أولها فهو حرص الدول على رعاية مصالح الطبقات الفقيرة من خلال أنظمة التأمينات المتنوعة والتي تهدف لحماية العمال من العوز في أحوال البطالة والمرض والشيخوخة.

٢ ـ وبالإضافة لذلك فإن عزوف الدولة عن تحصيل رسوم عن بعض خدماتها لأسباب فنية يدفعها لفرض الكثير من الضرائب الخاصة التي توجه حصيلتها لخدمة دافعيها. وبمعنى آخر فإنها تلجأ لاستخدام هذه الضرائب كبديل ممتاز للرسوم. وعلى سبيل المثال فإنه عوضاً عن تحصيل رسم من مالكي السيارات عن استخدامهم للطرق العامة، تفضل معظم الدول المتقدمة فرض ضريبة خاصة على استهلاك الوقود توجه حصيلتها لارشاد وصيانة هذه الطرق. ومن الواضح أنّ فرض وتحصيل هذه الضريبة يبدو أكثر بساطة بالنسبة للسلطة التنفيذية وأكثر قبولاً بالنسبة لدافعيها الذين يعلمون بيقين أن حصيلتها ستوجه لخدمة مصالحهم.

(١) عرضنا لأمثلة من هذه الفرائض الخاصة عند دراستنا لفكرة الحسابات الخاصة على الخزانة، كما عرضنا لفكرة الضرائب الخاصة عند دراستنا لتطور مبدأ عدم تخصيص الإيرادات.

(٢) انظر Duverger المرجع السابق ٩٧ ـ ١٠٢

٣ ـ أخيراً فإن حرص الدول على تدعيم بعض الهيئات والنقابات يدفعها للتصريح لها بفرض وتحصيل بعض الضرائب الخاصة لحسابها، وذلك تدعيماً لنشاطها ومعاونتها على أداء أعمالها وتحقيق أهدافها بصورة مرضية[1].

(١) ومثال ذلك ما قرره المشرع المصري من التصريح لبعض النقابات ـ كنقابة الأطباء ـ بفرض ضريبة دمغة على إيصالات المتمين إليها واستخدام حصيلتها في تمويل أنشطتها. انظر الدكتور باهر محمد عتلم ـ المرجع السابق ص ١٠٠

المحبث الثاني
التنظيم الفني للضرائب

تعني دراسة التنظيم الفني للضرائب بالتعريف بمختلف القواعد الفنية الخاصة بالمراحل المتعددة لفرض الضرائب والتي تعمل في تحديد وتقدير العناصر الخاضعة لها وتقرير السعر واجب السريان وكذا إجراءات تسويتها وربطها وأفضل الوسائل لتحصيلها.

هذا وقد تطورت أهداف هذا التنظيم مع تطور الفكر المالي. فقد كان الفكر التقليدي ينشغل فحسب وهو بصدد صياغة قواعد الضرائب بمبدأين جوهريين هما تحقيق العدالة في توزيع الأعباء العامة من جهة وضمان غزارة الحصيلة الضريبية من جهة أخرى[1] إلا أنه بعد انتشار استخدام الضرائب كأداة لتحقيق العديد من الأهداف الاجتماعية والاقتصادية أصبح من الصعب الارتكاز بصورة مطلقة على هذين المبدأين، فقد بات من المحتم مراعاة المعطيات الخاصة بكل اقتصاد على حدة بل والظروف التي يمر بها في كل مرحلة من مراحل تطوره.

على أن هذا لا ينفي وجود حد أدنى من القواعد المشتركة التي ينبغي عامة أن تحكم التنظيم الضريبي، وقد اصطلح الشراح على تسميتها بالقواعد الأساسية للضرائب، وقد كان آدم سميث هو أول من صاغ هذه القواعد وعرضها في الفصل الثاني من الكتاب الأول من ثروة الأمم[2]

---

(١) انظر Duverger المرجع السابق ص ١٠٣ ـ ١١٤

(٢) سبق التجاريون والطبيعيون سميث في هذا المجال، إلا أن القواعد التي تضمنها مؤلف ثروة الأمم نالت شهرة خاصة في هذا المجال مما يبرر اقتصارنا على معالجتها وحدها في المتن.

ونعتقد أنه من المفيد أن نطلع عليها قبل أن نتعرض لدراسة التنظيم الفني للضرائب بصورة مفصلة.

وتتلخص القواعد التي تناولها سميث في مؤلفه في المبادىء الأربعة الآتية:

١ ـ المساواة أو العدالة. ٢ ـ اليقين أو التحديد.

٣ ـ الملائمة. ٤ ـ الاقتصاد في التحصيل.

وسنتناول فيما يلي بإيجاز شرح كل من هذه القواعد على حدة.

١ ـ قاعدة المساواة أو العدالة:

وتعني هذه القاعدة الأولى وجوب اشتراك كل أفراد الدولة في أداء الضرائب المقررة بصورة تتناسب مع مقدراتهم المالية.

ومؤدي ذلك أولاً وجوب خضوع الجميع للضريبة وهو ما يطلق عليه مبدأ عمومية الضريبة، ومؤداه ثانياً وجوب مراعاة المقدرة المالية لكل مكلف عند إخضاعه للضريبة.

أولاً: فأما عن مبدأ عمومية الضريبة فهو يعني وجوب خضوع كافة الأشخاص وكافة الأموال للضريبة.

(أ) فهناك من جهة العمومية الشخصية، ويقصد بها أن تفرض الضريبة على جميع الأشخاص الخاضعين لسيادة الدولة أو التابعين لها سياسياً أو اقتصادياً. فإعفاء بعض الأفراد أو الفئات من الضريبة على النحو الذي كان منتشراً في أوروبا قبل الثورة الفرنسية[١]، وفي بعض الدول الفقيرة التي كانت ترزح تحت نير الاحتلال الأجنبي[٢] يبدو حقيقة

---

(١) كانت الضرائب تفرض على العامة فقط دون النبلاء ورجال الكنيسة.

(٢) كان الأجانب يتمتعون بإعفاء شامل من الضرائب في بعض الدول المحتلة ومنها مصر

مجافياً لمنطق العدالة. على أن هذا لا يمنع من خروج التشريعات الضريبية أحياناً عن هذا المبدأ وتقريرها إعفاء بعض الأشخاص من أداء بعض الضرائب. وقد يتم هذا الإعفاء لأسباب تتفق ومتطلبات العدالة كتقرير إعفاء بعض الأفراد لظروفهم العائلية. كما أنه قد يتم لأسباب أخرى سياسية أو اقتصادية كإعفاء رجال السلك الدبلوماسي وإعفاء ممارسي بعض المهن والأنشطة ذات الأهمية الحيوية للاقتصاد القومي.

ـ وهناك من جهة أخرى العمومية المادية، ويقصد بها أن تخضع كافة الأموال للضريبة دون تميز. وبمعنى آخر فإنه لا معنى لقصر فرض الضريبة على إيرادات الأموال العقارية دون إيرادات الأموال المنقولة كما كان عليه الحال في الماضي. فالضريبة ينبغي أن تفرض دون تمييز على كافة الإيرادات. على أن هذا لا يمنع من اتجاه التشريعات الضريبية عموماً نحو التفرقة بين أسعار الضرائب المفروضة على مختلف الإيرادات بحسب مصدرها ومدى انتظامها واستقرارها، فهي تفرض ضرائب منخفضة السعر على الإيرادات الناتجة عن العمل وأخرى مرتفعة السعر عن تلك الناتجة عن رأس المال. وليس في ذلك ما يتعارض مع مبدأ العدالة إذ يبدو من المنطقي أن تعامل الإيرادات الأولى معاملة تتميز بالرأفة نظراً لعدم استقرار مصدر الإيراد وتعرضه لمخاطر عدة.

ثانياً: وأما عن مراعاة المقدرة المالية لكل مكلف، فإنه من الواضح أن احترام مبدأ العمومية لا يكفي وحده لتحقيق المساواة في تحمل الاعباء العامة، وذلك نظراً لتباين دخول الأفراد وتفاوتها بدرجات محسوسة. فالضريبة لا ينبغي أن نفرض على الجميع بنفس المقدار

وإنما ينبغي أن يدفع كل فرد مبلغاً يتناسب مع حجم الدخل الذي يحصل عليه.

ولكن ما المقصود بالتناسب بين الضريبة والدخل؟ هل يعني ذلك أن يكون سعر الضريبة نسبياً، بمعنى أن تقتطع الضريبة نسبة ثابتة من الدخل - ٥٪ أو ١٠٪ على سبيل المثال - بصرف النظر عن مقدار هذا الدخل؟ هذا ما كان يعتقده البعض على اعتبار أن السعر النسبي للضريبة يحقق المساواة في الأنصبة التي يتحملها الأفراد بالمقارنة بدخولهم. وبالإضافة لذلك فإن نسبية الضريبة تحقق العدالة من حيث منعها التمييز بين مختلف الأفراد والفئات عند فرض الضرائب وتحديد أسعارها.

غير أن تطور فكرة العدالة ذاتها سرعان ما دفع الفكر المالي للتخلي عن السعر النسبي للضريبة لصالح سعر تصاعدي يرتفع مع تزايد الدخل، فالمساواة الحقة في أنصبة الأفراد من الضرائب ينبغي أن ترتبط بالمساواة في التضحية، مما يعني ضرورة تساوي المكلفين فيما يتحملونه من تضحيات. ومن المؤكد أن هذه المساواة لا تتحقق البتة في ظل مبدأ السعر النسبي للضريبة لأنه لا يراعي ما يتحمله صاحب الدخل الصغير من تضحية ضخمة عند أداء الضريبة - إذ أن دفعها يؤدي لحرمانه من إشباع جانب من حاجاته الضرورية، في حين لا يشعر صاحب الدخل الكبير بثقل العبء الضريبي بنفس الدرجة نظراً لأنه يؤدي الضريبة من الوحدات الأخيرة من دخله المخصصة أصلاً لإشباع الحاجات الكمالية[1]. وبمعنى آخر فإن التضحية التي

---

(١) يمكننا الاستعانة بأسلوب التحليل الحدي لتوضيح ذلك. فلو تصورنا على سبيل المثال أن الضريبة المفروضة ذات سعر نسبي قدره ١٠٪ فإن التضحية التي يتحملها الشخص الذي يحصل على إيراد =

يتحملها صاحب الدخل الصغير تبدو في ظل مبدأ النسبية أكبر من تلك التي يتحملهـا صـاحب الـدخـل الكبيـر، وليس من وسيلة لتحقيق المساواة الفعالة في التضحية إلا إذا أخذنا بمبدأ السعر التصاعدي للضريبة وأخضعنا صاحب الدخل الكبير لضريبة ذات سعر أعلى مما يتحمله صاحب الدخل المحدود[1].

ولعله من المفيد أن نشير إلى أن العدالة التي يحققها المبدأ الأخير تظل نسبية هي الأخرى، إذ من الصعب عملاً أن ينجح المشرع الضريبي تماماً في توحيد العبء الذي يتحمله المكلفون وذلك نظراً لتباين دخولهم وتفاوت حاجاتهم وبالتالي تفاوت إحساسهم بثقل العبء الضريبي ومهما توسع المشرع في تقرير الاعفاءات للفقراء وتخفيض الضرائب المفروضة عليهم وزيادة الضرائب المفروضة على الأغنياء فإن تحقيق العدالة المطلقة يظل دائماً أمراً بعيد المنال، هذا إن كانت هذه العدالة موجودة أصلاً.

٢ ـ قاعدة اليقين أو التحديد:

تقضي هذه القاعدة أن تكون الضريبة محددة بدون غموض أو

= قدره ١٠٠٠ جنيه شهرياً، ويدفع من ثم ١٠٠ جنيه ضرائب، تقل عن تلك التي يتحملها شخص آخر يحصل على إيراد قدره ١٠ جنيهات ولا يدفع إلا ضريبة تعادل جنيهاً واحداً، ذلك أن المبلغ الذي يتبقى للشخص الأول كبير ويكفي لإشباع كافة حاجاته الضرورية بل وجانباً كبيراً من حاجاته الكمالية. وبمعنى آخر فإن الضريبة لا تحرمه من أشياء هامة في حياته. وعلى عكس ذلك فإن مبلغ الجنيه الذي يدفعه الفرد الثاني. بالرغم من ضآلته ـ يعني الكثير بالنسبة لصاحبه، إذ أنه يكفل له إشباع جانباً من حاجاته الضرورية التي لا غنى له عنها.

(١) من الصعب عملاً أن تؤسس توزيع الأعباء العامة على مبدأ تساوي التضحيات، لذا فقد جرى العمل على اتخاذ المقدرة المالية للمكلف كأساس لفرض الضرائب. ومن المعلوم أن هذا الأساس يصلح هو الآخر لتبرير أسلوب التصاعد في تحديد سعر الضريبة، ذلك أنه في حالة زيادة الدخل تزيد المقدرة على الدفع بنسبة أكبر من هذه الزيادة. انظر الدكتور منيس عبد الملك ـ المرجع السابق ص ١٥٧ والدكتور عبد الكريم بركات والدكتور حامد دراز ـ المرجع السابق ص ٣٤٣ ـ ٣٤٧.

تحكم. ويعني ذلك أن يكون سعرها ووعائها وميعاد دفعها وأسلوب تحصيلها وكل ما يتصل بها من أحكام وإجراءات معروفاً بوضوح وبصورة مسبقة لدى المكلفين بأدائها. هذا ويمكن الربط بين قاعدة اليقين وثبات الضريبة واستقرارها، إذ أن علم المكلف بأحكام الضريبة لن يتيسر إذا تغيرت هذه باستمرار أو في فترات متقاربة. فالتعديلات التي تطرأ على هذه الأحكام ينبغي أن تكون في أضيق الحدود حتى لا تضايق الخاضعين للضريبة وحتى لا تؤدي لاضطراب النشاط الاقتصادي

٣ ـ قاعدة الملاءمة:

تقضي هذه القاعدة الثالثة بأن تكون أحكام تحصيل الضريبة المتعلقة بمواعيد وأساليب جبايتها ملاءمة للمكلف وذلك حتى يمكن التخفيف من وقع دفع الضريبة عليه:

(أ) فمن جهة يجب أن يكون ميعاد دفع الضريبة مناسباً للمكلف، وهذا ما يعني عملاً جبايتها في وقت لاحق مباشرة على حصوله على الدخل. وعلى سبيل المثال ينبغي أن نجبي الضرائب المفروضة على الاستغلال الزراعي بعد جني المحصول وبيعه مباشرة، ذلك أن تحصيلها قبل ذلك من شأنه إثارة المشاكل للمكلف وجعله يشعر بشدة وطأتها، وبالمثل فإنه لو طولب بأداء الضريبة بعد بيع المحصول بمدة طويلة فإن دفعها لن يتيسر له لأنه سيكون قد تصرف فيما حصل عليه من دخل. لذا فإنه من الأفضل تحصيل الضريبة مباشرة بعد جني المحصول وبيعه لأن المكلف لن يشعر حينئذ بوطأة الضريبة وإنما سيعتبر دفعها بمثابة أداء لجانب من نفقاته. هذا وتلتزم الإدارة الضريبية طبقاً لمبدأ

الملاءمة في الدفع ـ بتقسيط مبلغ الضريبة إذا كان كبيراً وذلك حتى يسهل على المكلف دفعه بأقل تضحية ممكنة.

(ب) ومن جهة أخرى فإن قاعدة الملاءمة تعني وجوب تحصيل الضريبة بأسلوب مناسب يسمح على قدر الإمكان بتخفيف شعور المكلف بثقلها. كما يجب على السلطات الضريبية أن تمتنع عن التدخل بصورة مبالغ فيها في الشئون الخاصة للممول أو أن تقوم بتحصيل الضريبة بصورة تعسفية أو تحكمية. وهذا ما يفسر لجوء المشرع الضريبي لتحصيل بعض الضرائب مباشرة من المنبع وقبل قبض المكلف للدخل ـ كما هو عليه الحال في الضريبة على إيرادات القيم المنقولة ـ بحيث تتجنب الإدارة الضريبية الاحتكاك بالمكلف وبحيث يحصل صاحب الإيراد مباشرة على دخله الصافي بعد خصم الضريبة، فلا يشعر بوطأتها أو يسعى للتهرب منها.

٤ ـ قاعدة الاقتصاد في نفقات التحصيل:

وتعني هذه القاعدة بأن الفارق بين ما يدخل الخزانة العامة من حصيلة الضرائب وبين ما يدفعه المكلفون فعلاً يجب أن يكون ضئيلاً إلى أقصى حد ممكن. وبمعنى آخر ينبغي أن تكون نفقات تحصيل الضريبة ضئيلة بالمقارنة بحصيلتها، فلا خير في ضريبة تتكلف جبايتها الجزء الأكبر من حصيلتها.

وتظهر أهمية هذه القاعدة إذا ما لاحظنا أن الدولة تتردد في بعض الأحيان في فرض بعض الضرائب رغم اتفاقها مع مبدأ العدالة ومبدأ العمومية المادية وذلك نظراً لتعارض فرضها مع هذه القاعدة الأخيرة. والمثال النموذجي لذلك في مصر هو امتناع السلطات عن فرض ضريبة على دخل الاستغلال الزراعي تخوفاً من ضخامة نفقات تحصيلها بالمقارنة بحصيلتها التي يتصور البعض أنها ستكون هزيلة.

هذه هي بإيجاز القواعد الأساسية للضرائب التي أعلنها آدم سميث في ثروة الأمم والتي ما زالت تمثل حتى يومنا هذا دستور الضرائب بوجه عام إلا أن إيجاز هذه القواعد يجعل من الضروري استعراض العديد من المبادىء التفصيلية التي تحكم للتنظيم الفني للضريبة سواء فيما يتعلق بوعاء الضريبة أو سعرها أو تسويتها وتحصيلها. وسنستعرض فيما يلي خلاصة هذه المبادىء وعلى هذا فإننا سنخصص المطلب الأول لدراسة المبادىء المنظمة لوعاء الضريبة، ثم نتناول في المطلب الثاني تلك المتعلقة بسعر الضريبة، ثم نختتم هذا الفصل بدراسة قواعد تسوية وتحصيل الضريبة.

المطلب الأول

وعاء الضريبة

وعاء الضريبة هو المادة الخاضعة لها. ويعتبر تحديد هذه المادة بمثابة الخطوة الأولى للتعرف على ملامح الضريبة وخصائصها. وقد يتبادر إلى الذهن أنه لا بد وأن يكون الوعاء مالاً من الأموال، إلا أن ذلك ليس بديهياً، فقد عرفت معظم المجتمعات في العصور الأولى ضرائب تفرض مباشرة على الأشخاص بصفتهم أشخاصاً.

وكانت هذه الضرائب على الأشخاص تسمى بالجزية أو الفردة وتفرض بالتساوي بين أفراد الجماعة دون تمييز. ويبدو أن ذلك كان ملائماً للأوضاع الإقتصادية والاجتماعية والسياسية آنذاك. فالأفراد كانوا متساوون تقريباً من حيث الثروة، ومن ثم كانت الفوارق الاجتماعية محدودة للغاية. كما أن التنظيم السياسي لهذه المجتمعات كان بدائياً يحبو خطواته الأولى وبالتالي فإن سيادة «الدولة» كانت ضعيفة ولا تسمح لها بفرض نظام ضريبي معقد قد تعجز عملاً

عن تطبيقه وإلزام الأفراد باحترامه، أما الجزية أو الفردة فإن تنظيمها بسيط ولا يحتاج فرضها لمجهود كبير نظراً لوضوح أحكامها وسهولة تحصيلها.

على أن تطور النظم والأنشطة الاقتصادية سرعان ما أدى لتباين ثروات ودخول الأفراد وظهور طبقات اجتماعية متميزة مما جعل ضريبة الفردة ذات السعر الموحد تبدو غير مناسبة ومجافية لمبادئ العدالة الضريبية. لذا فقد تغيرت وأصبحت تطبق بأسعار مختلفة تتدرج تبعاً للمركز الاجتماعي للمكلف[١]. ثم انتهى الأمر بزوال هذه الضريبة تماماً نظراً لعيوبها التي تتمثل أساساً في عجزها عن تحقيق العدالة الضريبية، إذ أن دخول الأفراد المنتمين لكل طبقة تتفاوت بصورة محسوسة مما يجعل من غير الملاءم فرض ضريبة موحدة عليهم، وقد تحاول السلطات تحقيق العدالة عن طريق التمييز بين أفراد كل طبقة بحسب دخولهم،إلا أن الضريبة ستفقدحينئذ بساطتها التي تمثل ميزتها الرئيسية إن لم تكن الوحيدة وستبدو كضريبة تصاعدية على الدخل مفروضة بصورة بدائية[٢]. وبالإضافة لذلك فإن ضريبة الفردة يعيبها ضآلة إيرادها، فحصيلتها هزيلة بوجه عام ولا يمكن الاعتداد بها خاصة إذا ما قورنت بنفقات جبايتها المرتفعة.

وقد تبع إلغاء الدول للضرائب على الأشخاص اعتمادها بصورة كلية على الضرائب على الأموال وهي التي يكون محلها مالاً من الأموال سواء كان ثروة أو دخلاً، فالضريبة تقتطع جانباً من أموال المكلف ليس بالنظر لذاته كشخص وإنما

---

(١) ومثال ذلك الضريبة على الأشخاص التي فرضت في إنجلترا عام ١٣٧٩ والغيت سنة ١٧٩٨ والتي كانت تميز بين الدوق واللورد وصاحب المهنة الحرة ورجل الأعمال والمزارع والكاهن. انظر نجيب يوسف ـ المرجع السابق ص ١٢١

(٢) من الأفضل في هذه الحالة أن تفرض الضريبة مباشرة على الدخل وبصورة تتفق مع أصول الفن الضريبي.

باعتبار ما يمتلكه من ثروة أو ما يحقق من دخل، ويفرق شراح المالية عادة بين صورتين لهذا الاقتطاع.

١ ـ في الصورة الأولى منهما يتم الاقتطاع بشكل مباشر على نحو يسمح بتقدير المال محل الضريبة بدقة وبمراعاة مصدره ومعاملته ضريبياً بأسلوب ملائم ويطلق على الضرائب التي تفرض وفقاً لهذه الصورة اصطلاح «الضرائب المباشرة».

٢ ـ أما في الصورة الثانية فيتم اقتطاع جانب من أموال المكلف بشكل غير مباشر عن طريق فرض الضرائب على وقائع وتصرفات محددة تبدو منه وتعتبر دالة على ما يتمتع به من ثراء ومقدرة مالية تبرر مساهمته بدرجة أو بأخرى في الأعباء العامة وقد اصطلح الشراح على تسمية هذه الضرائب «بالضرائب غير المباشرة»

وبالرغم من شيوع تصنيف الضرائب إلى مباشرة وغير مباشرة واعتماد الشراح عليها لترتيب بعض النتائج الهامة المتصلة بكفاءة وعدالة النظام الضريبي ؛ إلا أن هؤلاء لا يتفقون على معيار واحد للتمييز بينهما. فبعضهم يعتمد في هذاالصدد على معيار إداري وآخرون على معيار اقتصادي والآخرون على معيار فني وسنستعرض فيما يلي بإيجاز هذه المعايير الثلاثة.

١ ـ المعيار الإداري: طريقة التحصيل:

يتلخص هذا المعيار في التفرقة بين نوعي الضرائب موضع الدراسة على أساس طريقة الجباية. فالضرائب المباشرة هي التي تجبي بناء على جداول إسمية توضع بصفة دورية ويوضح فيها أسماء المكلفين ومقدار ما ينبغي عليهم دفعه من ضرائب. أما الضرائب غير المباشرة فلا تجبي بمقتضى جداول إسمية إذ أنها تحصل كلما حدثت الوقائع التي تؤدي قانوناً لفرضها، ومن ثم فإن الإدارة

الضريبية لا يمكنها التعرف مقدماً على الأشخاص المكلفين بها وبالتالي فإنها لا تستطيع تحصيلها بواسطة جداول إسمية.

وترفض غالبية الشراح هذا المعيار، إذ أن التفرقة بين نوعي الضرائب يجب أن تبنى على أساس علمي وليس على أسلوب جباية كل منهما. فمن المتصور عملاً أن تقوم الإدارة الضريبية بتغيير «أسلوب» تحصيل بعض الضرائب، فهل من المقبول في هذه الحالة أن يتغير «نوع» الضريبة؟ وبالإضافة لذلك فإن الاعتماد على هذا المعيار يؤدي لنتائج غير صحيحة من الناحية العملية، وعلى سبيل المثال فإن تطبيقه يؤدي لاعتبار الضريبة على إيرادات القيم المنقولة ـ أي على أرباح الأسهم والسندات ـ ضريبة غير مباشرة لأنها لا تجبي بناء على جداول إسمية نظراً لتعذر التعرف على أسماء بعض مالكي الأوراق المالية[1]، هذا في حين يتفق الشراح على اعتبارها ضريبة مباشرة نظراً لأنها تفرض على دخل ذو مصدر معروف وقابل للتقدير بشكل مباشر.

٢ ـ المعيار الاقتصادي: راجعية الضريبة:

وفقاً لهذا المعيار يمكن التفرقة بين الضرائب المباشرة وغير المباشرة على أساس قدرة المكلف الأصلي على إلقاء عبء الضريبة على الغير. فالضريبة المباشرة هي التي يستقر عبؤها على المكلف قانوناً بدفع الضريبة، أي أن المدين بها يعجز عن نقل عبأها للغير. أما الضريبة غير المباشرة فهي التي يدفعها المدين المكلف بها ولكنه يستطيع أن يتخلص منها بنقلها للغير. ومثال النوع الأول من الضرائب الضريبة على المرتبات والأجور، فالمدين بها يتحملها صاغراً ولا يستطيع تحميلها للغير. أما النوع الثاني فمثاله الضريبة الجمركية

---

(١) من المعروف أن الأوراق المالية قد تكون إسمية أو لحاملها وفي هذه الحالة الأخيرة يتعذر التعرف على اسم مالكها.

التي يستطيع المستورد أي المدين الأصلي بها أن ينقل عبئها لمشتري السلعة التي رفعت عنها الضريبة.

ويتضح من ذلك أن هذا المعيار يقوم على التقصي عمن يتحمل عبء الضريبة من الوجهة الاقتصادية وهل يتحد شخص المكلف قانوناً بأدائها بشخص من يتحملها اقتصادياً، أو بمعنى آخر فإنه يؤسس التميز بين نوعي الضرائب على ما يسمى بظاهرة «راجعية الضريبة» ولما كانت هذه الظاهرة بالغة التعقيد، فإن الاعتماد عليها لا بد وأن يثير الكثير من المشاكل الدقيقة. والواقع أن نقل عبء الضريبة أو راجعيتها يتوقف على عدة عوامل لعل أهمها الأوضاع الاقتصادية السائدة في الدولة، فالمدين بالضريبة قد ينقلها للغير أو يتحملها بصفة نهائية حسب ظروف السوق، ولنحاول توضيح ذلك من خلال مناقشة وضع الضريبة الجمركية. إن المستورد يستطيع أن ينقل عبء الضريبة بسهولة للمشتري في أوقات الرخاء التي تتزايد فيها الدخول ويرتفع فيها مستوى الطلب. وبالعكس فإنه يضطر لتحمل هذا العبء في أوقات الكساد التي تتناقص فيها الدخول ويقل الطلب. بالمثل فإن راجعية الضريبة تتوقف في بعض الأحوال على الأوضاع القانونية السائدة. فالضريبة على الملكية العقارية المفروضة على مالك العقار يتحملها قطعاً المدين الأصلي بها إذا كان القانون يختص بتحديد أسلوب تقدير الإيجار ويحرم أي زيادة فيه، إذ سيعجز المالك عن نقل عبء الضريبة للمستأجر في هذه الحالة حتى ولو كانت الأحوال الاقتصادية تسمح بذلك. وبالعكس فإنه يستطيع أن يتخلص من هذا العبء وينقله للمستأجر إذا كان تحديد الإيجار يخضع لمشيئة المتعاقدين الحرة وكان الطلب على استئجار العقارات يتجاوز المعروض منها فعلاً. وهكذا يتضح لنا أن هذا المعيار تعوزه الدقة وأن تحديد صفة الضرائب وفقاً له ليس بالأمر اليسير فهي قد تعتبر تارة مباشرة وتارة أخرى غير

مباشرة. وهذا إن دل على شيء فعلى عدم صلاحية المعيار المقترح لاعتماده على ظاهرة بالغة التعقيد يصعب تطويقها واستخدامها بشكل واضح للتمييز بين نوعي الضرائب محل الدراسة. ومما يؤكد ذلك أن المدين الأصلي بالضريبة قد ينجح في بعض الحالات في نقل جانب من العبء للغير مع تحملة هو للجانب الآخر، ويبدو من المستحيل في مثل هذه الحالة تصنيف الضريبة بصورة دقيقة وإدخالها في عداد الضرائب المباشرة أو غير المباشرة.

٣ - المعيار الفني: ثبات المادة الخاضعة للضريبة:

يتلخص هذا المعيار في ضرورة الارتكاز على المادة الخاضعة للضريبة، أي محلها، لتصنيفها وذلك بالتفرقة بين الضرائب بحسب مدى ثبات الأموال التي تنصب عليها فالضريبة المباشرة هي التي تفرض على عناصر ثابتة أو مراكز مستمرة لمدة طويلة لدى المكلف، كامتلاكه مالاً معيناً أو مزاولته لمهنة ما بصورة منتظمة. أما الضريبة غير المباشرة فهي التي تفرض على وقائع عارضة أو أعمال عرضية خاصة كالاستهلاك والتداول.

وينتج من ذلك أن الضرائب المباشرة تكاد تكون تلك التي تنصب على الثروات والدخول، في حين تنصب الضرائب غير المباشرة عى مظاهر الثروة وتداولها أي على الإنفاق والتصرفات[1]

ومن الواضح أن هذا المعيار الفني يتميز بمنطق سليم لأنه يقيم التفرقة بين نوعي للضريبة على أساس طبيعة وعاء كل منهما، إلا أن البعض يأخذ عليه أنه ليس محكماً بدرجة كافية. فهو لا يسعفنا دائماً لتصنيف بعض الضرائب بصورة صحيحة ودقيقة. وعلى سبيل المثال فإنه من الصعب أن نحدد وفقاً له نوع

---

(١) لذا فإن البعض يفضل تبسيطاً للأمور، اعتبار الضريبة مباشرة إذا فرضت على الدخل عند إنتاجه وغير مباشرة إذا فرضت عليه عند إنفاقه - انظر الدكتور محمد دويدار - المرجع السابق ص ١٧٦

الضريبة على التركات. فهي قد تعتبر ضريبة مباشرة على رأس المال إذا كان سعرها مرتفعاً، كما أنها قد تعتبر ضريبة غير مباشرة على انتقال الثروة إذا كان سعرها منخفضاً، غير أن هذا النقد لا يبدو لنا جوهرياً، كما تنقصه الدقة. فالعبرة في نظرنا بطبيعة المال الذي تصيبه الضريبة وأسلوب خضوعة لها. ومن الواضح أن الضريبة على التركات تنصب على رأس المال ذاته بعد تقديره بصورة مباشرة وتحديد السعر المناسب واجب السريان عليه وفقاً لقيمة التركة، مما يبين بجلاء أنها ضريبة مباشرة على رأس المال أياً كان سعرها(١).

لذا فإننا نعتقد في صلاحية هذا المعيار بوجه عام، فهو يستند لأساس فني مقبول فالضرائب المباشرة تصيب حقاً ثروة الفرد بشكل مباشر لأنها تنصب على قدرته على الدفع ممثلة في دخله أو رأسماله، بينما تقتصر الضرائب غير المباشرة عملاً على أن تصيب هذه القدرة بمناسبة استعمال الثروة أو تداولها. وسنعتمد فيما يلي على نتائج هذا المعيار في تقسيم دراستنا للضرائب. وعلى ذلك فإننا سنقوم في فرع أول بدراسة الضرائب على الدخل وعلى رأس المال في نطاق الضرائب المباشرة، ثم نتبع ذلك في فرع ثاني بدراسة الضرائب على الاستهلاك والتداول في نطاق الضرائب غير المباشرة. على أننا نود قبل ذلك قبل أن نعرض للمفاضلة بين نوعي الضرائب محل الدراسة.

المفاضلة بين الضرائب المباشر والضرائب غير المباشرة:

يقارن شراح المالية عادة بين كل من الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة بهدف بيان مزايا وعيوب كل منها وتقدير أيهما أفضل وأكثر ملاءمة من الآخر. وبدون الخوض في تفاصيل هذه المقارنات

---

(١) وعلى كل فالملاحظ في عصرنا الحاضر أن سعر الضريبة على التركات نادراً ما يكون ضئيلاً. فالتشريعات الضريبية تجمع على فرض ضرائب مرتفعة السعر على التركات لأغراض اجتماعية واقتصادية سنعرض لها تفصيلاً فيما بعد

فإننا نستطيع أن نوجز مزايا كل نوع منهما فيما يأتي علماً بأن ما يعتبر ميزة لنوع منها يعتبر عامة عيباً للنوع الآخر[1]

١ ـ **بالنسبة للضرائب المباشرة فإنها تتميز من جهة أولى** بأنها أقرب إلى تحقيق العدالة في توزيع الأعباء العامة لأن المشرع الضريبي يستطيع أن يراعي عند فرضها الاعتبارات الشخصية للمكلفين وأن يأخذ في حسبانه تفاوت قدراتهم. المالية وتباين أعبائهم الشخصية والعائلية. **ومن جهة ثانية فإنها** تتميز بالثبات النسبي لحصيلتها مما يجعل السلطات تطمئن في الاعتماد عليها لتزويد الخزانة العامة بحجم معين من الموارد. **ومن جهة ثالثة** فإن قاعدة الملاءمة يسهل مراعاتها بالنسبة لهذه الضرائب نظراً لأن الإدارة الضريبية تعرف مقدماً أشخاص المكلفين وتستطيع بالتالي أن تتخير أساليب ومواعيد مناسبة لتحصيل الضريبة منهم، كما يمكنها تقسيط الضرائب المفروضة عليهم. أخيراً فإنها تتميز بأنها واضحة وملموسة ومن ثم فإن المكلف بأدائها يشعر بعبئها مما يدفعه لممارسة حقوقه السياسية ومحاسبة الحكومة عن أوجه إنفاقها[2]

٢ ـ **أما بالنسبة للضرائب غير المباشرة، فإنها تتميز أولاً** بوفرة حصيلتها لأنها عادة ما تفرض على سلع وخدمات شائعة الاستعمال يشتريها الأفراد بكثرة ويدفعون من ثم الضرائب المفروضة عليها. كما تتميز **ثانياً** بسهولة دفعها لأنها تندمج غالباً في أثمان السلع التي

---

(١) انظر في تفصيل هذه المقارنات: الدكتور رفعت المحجوب ـ المرجع السابق، ص ٢٣١ ـ ٢٣٨، وانظر أيضاً الدكتور أحمد جامع ـ المرجع السابق، ص ١٥٠ ـ ١٥٥

(٢) قد يتصور البعض أن هذه الميزة ليست في حقيقة الأمر إلا عيباً من عيوب الضرائب المباشرة إذ أنها تدفع الحكومة للتريث بل والتردد في فرض الضرائب حتى لا تثير الرأي العام ضدها. إلا أننا نعتقد أن شعور المواطن بمساهمته في الأعباء العامة أمر مستحب لأنه يحفزه على مراقبة الإنفاق الحكومي ومساءلة السلطات عن أي انحراف يبدو منها في استخدام الأموال العامة

تفرض عليها وبالتالي لا يشعر الممول بعبئها وهو يدفعها كما تتميز هذه الضرائب ثالثاً بمرونة حصيلتها إذ تزداد بطريقة تلقائية في فترات الانتعاش الاقتصادي التي تشهد زيادة في الإنتاج والاستهلاك واثمان أخيراً فإن هذه الضرائب تعطي حصيلتها على مدار العام، وهذا ما يفيد في تمويل الإنفاق العام خاصة في بداية السنة المالية قبل ورود حصيلة الضرائب المباشرة للخزانة العامة.

هذه هي بإيجاز مزايا كل نوع من نوعي الضرائب محل الدراسة. ونحن نعتقد من جانبنا أن سرد المزايا على هذا النحو المطلق أمر منتقد، إذ ليس هناك مجال للاعتقاد بصورة مطلقة ـ على سبيل المثال ـ بعدالة الضرائب المباشرة وحدها أو بوفرة حصيلة الضرائب غير المباشرة وحدها. فإن الفن المالي عامة والضريبي خاصة يقدم لنا العديد من أساليب فرض الضريبة وربطها وتحصيلها التي تضفي بعض ملامح الشخصية على الضرائب غير المباشرة. الأمر الذي يحد من مجافاتها للعدالة[1]، وبالمثل فإن هذه الأساليب تكفل زيادة إنتاجية الضرائب المباشرة بحيث لا تقل بحال من الأحوال عن إنتاجية الضرائب المباشرة[2].

لذا فإننا نفضل الاسترشاد بهذه المزايا في حدود معقولة عند الحكم على أي من الضرائب المباشرة أو غير المباشرة. كما ننبه القارىء إلى كل نوع منهما يكمل الآخر في واقع الأمر، فمزايا كل

(١) بالإضافة لذلك فإن الضرائب المباشرة قد تفتقر للعدالة إذا رفضت الدولة أن تأخذ عند فرضها بالاعتبارات الشخصية للمكلفين أو إذا فرضتها بسعر نسبي. كما أن الضرائب غير المباشرة قد تراعي اعتبارات العدالة إذا فرضت على السلع غير الضرورية وخاصة إذا تركزت على السلع الكمالية.

(٢) انظر مؤلف المالية العامة والسياسة المالية الدكتور عبد المنعم فوزي والدكتور عبد الكريم بركات والدكتور يونس البطريق ـ ١٩٦٩ ـ ص ٢٢٧ وانظر أيضاً: Fernand BAUDHUIN: Précis de Finances publiques - 1957 p. 25.

منهما تصحح عيوب الآخر. ولعل في ذلك ما يفسر إجماع كافة التشريعات الضريبية على المزج بينهما بدرجة أو بأخرى على نحو يلائم البنيان الاقتصادي والسياسي في الدولة وبما يضمن توفير نظام ضريبي متوازن في نهاية الأمر ونعتقد أن دراسة نوعي الضرائب بالتفصيل فيما يلي كفيل بتبرير هذا الموقف وتوضيحه.

الفرع الأول: الضرائب المباشرة

تنقسم الضرائب المباشرة بحسب طبيعة المادة الخاضعة لها ومدى تجددها إلى ضرائب على الدخل وضرائب على رأس المال. فالضرائب على الدخل تفرض على تيار متدفق من الأموال في حين تفرض الضرائب على رأس المال على مادة تتميز بالثبات وعدم التجدد. وسنتناول فيما يلي بالدراسة كل نوع منها على حدة لنوضح وعاء كل نوع بالتفصيل وأسلوب معاملته ضريبياً.

أولاً: الضرائب على الدخل:

تمثل الضرائب على الدخل أكثر الضرائب المباشرة أهمية وانتشاراً وذلك نظراً لاستخدام الدخل عادة كمعيار لقياس المقدرة المالية للأفراد، بالإضافة إلى أن تكراره يجعله مادة صالحة للخضوع للضرائب، فالضريبة كفريضة دورية ينبغي أن تفرض على مال يتصف بالتجدد بانتظام وهو ما يتوافر عامة في الدخل. وسنوضح فيما يلي خصائص الدخل من خلال تعريفنا إياه ثم نتبع ذلك بيان كيفية تحديد قيمة الدخل الخاضع للضريبة وأساليب إخضاعه لها.

تعريف الدخل:

من النادر أن تتضمن التشريعات الضريبية تعريفاً شاملاً لمعنى الدخل، فهي تكتفي عادة بوضع بعض القواعد التي تحدد الدخول المختلفة بصورة يغلب عليها التحكم. ومن الطبيعي في ظل هذا الوضع أن تتعدد وتختلف

تعاريف الدخل بين الشراح. ويمكننا في هذا الخصوص أن نميز بين مفهومين للدخل أولهما تقليدي وضيق يركز على مصدر الإيراد ومنبعه ويشترط ثباته واستقراره ومن ثم فإنه يستبعد من نطاق الدخول كل ما يتحقق للشخص من إيرادات عرضية، وثانيهما حديث يوسع في مفهوم الدخل ليجعله شاملاً لكل زيادة في المقدرة المالية للفرد من فترة لأخرى.

فتبعاً للمفهوم التقليدي للدخل يعتبر دخلاً كل مال نقدي أو قابل للتقدير بالنقود يحصل عليه الفرد بصفة دورية ومنتظمة من مصدر قابل للبقاء. وعلى هذا فإن للدخل مميزات ثلاثة تتمثل فيما يأتي: (١)

١ ـ التقدير النقدي: فينبغي أن يكون المال نقدياً أو قابلاً للتقدير بالنقود وبمعنى آخر فإنه لا يشترط أن يتخذ المال ذاته الشكل النقدي وإنما يكفي لاعتباره دخلاً أن يكون من المتيسر تقديره بالنقود. ومثال ذلك نصيب المزارع من المحصول الذي يشارك في زراعته أو المزايا العينية التي يقدمها رب العمل للعمال مثل السكن المجاني أو الملابس المجانية، فهذه المنافع يجب اعتبارها دخلاً نظراً لإمكانية تقديرها بالنقود. أما المنافع التي يتعذر تقييمها نقداً فإنها لا تعتبر دخلاً من الوجهة الضريبية(٢)

---

(١) انظر في تفصيل هذا المفهوم: الدكتور حلمي مراد ـ المرجع السابق ص ١٧٢ ـ ١٧٧ والدكتور أحمد جامع ـ المرجع السابق ص ١٥٨ ـ ١٦٢

(٢) رغماً عن ذلك فإن البعض ـ مثل الاقتصادي إيرفنج فيشر ـ يرى أنه يمكن تعريف الدخل ـ على الأقل من الوجهة الاقتصادية ـ على أنه مجموع الخدمات والمنافع التي يحصل عليها الشخص من مختلف الأموال والخدمات التي يستمتع بها وعلى هذا فإن اللوحات التي يضعها الشخص على جدران منزلة تعود عليه بدخل هو مقدار المنفعة التي يحصل عليها من وجود هذه اللوحات والاستمتاع بالنظر إليها. فهذه المتعة هي بلا شك منفعة من المنافع التي يحصل عليها الشخص وهي التي تفسر قيامه بإنفاق جانب من ثروته لشراء اللوحات، ولما كانت الغاية من الحصول على الأموال والدخول هي الحصول على المنافع فإنه ينبغي في تصورهم اعتبار هذه المنافع دخولاً، إلا أن إجابة هذا المطلب من شأنه إثارة العديد من المصاعب لاستحالة تقدير هذه المنافع بالنقود مما سيؤدي عملاً لإشكالات كثيرة لا شك أن الإدارة الضريبية في غنى عنها.

الدورية والانتظام: ينبغي أيضاً أن يتجدد المال بصورة منتظمة وبصفة دورية فالمال لا يعتبر دخلاً إلا إذا تجدد إنتاجه من مدة لأخرى بشكل منتظم. وبمعنى آخر فإن الإيراد الذي يحصل عليه الشخص بصفة عرضية يخرج عن نطاق الدخول. وطبقاً لذلك فإن ما يحصل عليه الفرد من إيراد نتيجة قيامه عرضاً بشراء منزل بمبلغ معين وبيعه إياه بمبلغ أكبر لا يعتبر دخلاً لأن الإيراد المتحقق غير متجدد. وبالمثل فإن الإيرادات التي يحصل عليها الشخص كجائزة لليانصيب، أو كربح عن عملية مضاربة في البورصة أو كتعويض عما لحقه من ضرر من جراء حادث ما، تخرج عن نطاق الدخول لأنها لا تتصف بالدورية ولا تتجدد بانتظام

هذا ويلاحظ أن دورية الدخل لا تعني بحال حصول الشخص على نفس المقدار من المال في المدة التي يستغرقها إنتاجه، فقد يزيد أو ينقص هذا المقدار دون أن يؤثر ذلك على انتظام تجدده. بل إنه من المتصور ألا يحصل الشخص على أي قدر من المال خلال مدة قصيرة من الزمن دون أن ينفي ذلك دوريته. فالتاجر الذي يحقق ربحاً سنوياً قد يتعرض في إحدى السنوات لخسارة عارضة دون أن يؤثر ذلك على اعتبار ربحه السابق دخلاً إذ من المؤكد أن هذا الربح ينفق بانتظام وإلا ما كان التاجر يستمر في ممارسة التجارة. بالمثل فإن إيجار المنزل يعتبر دخلاً للمالك لأنه يتجدد بصورة دورية حتى وإن خلا المنزل من المستأجرين بعض الوقت وانقطع المالك بالتالي عن تحصيل الإيجار والحصول على الدخل، فمثل هذا الانقطاع عارض ولا يؤثر على كون الدخل قابلاً بطبيعته للتجدد بصورة دورية ويتضح من ذلك أنه لا يشترط لاعتبار الإيراد دخلاً أن يحصل عليه الشخص فعلاً بانتظام وبشكل دوري وإنما يكفي أن يكون الإيراد دورياً ومتجدداً بطبيعته سواء تجدد عملاً أم لا

٣ ـ قابلية المصدر للبقاء: تستلزم دورية الدخل عادة دوام مصدره أو قابليته

للبقاء. فتكرار الإيراد بصورة منتظمة في فترات معينة يستلزم بقاء مصدره مدة طويلة على نحو يسمح للإيراد بالتجدد، على أن هذا لا يعني بطبيعة الحال وجوب استمرار هذا المصدر إلى ما لا نهاية أو باستمرارة قائماً لعدد تحكمي من السنوات لا يلحقه خلالها الفناء، إنما المقصود فحسب أن يكون هذا المصدر قابلاً للبقاء، أي أنه يكفي أن يكون من طبيعته أن يستمر ويعمر طويلاً حتى وإن لم يستمر فعلاً إلا لمدة قصيرة لأي سبب من الأسباب. وعلى هذا فإن الإيراد الذي يتحقق من تأجير منزل يعتبر دخلاً لأن مصدره قابل للبقاء، حتى ولو تهدم المنزل لسبب ما خلال الأشهر التالية للبناء. بالمثل فإن الإيراد الذي يتحقق من العمل الإنساني يعتبر دخلاً بالرغم من عدم تيقن الإنسان من قدرته على العمل وتعرضه للعديد من المخاطر التي قد تعوقه عن تحقيق الإيراد في المستقبل.

ويستند الشراح عادة لهذا العنصر الثالث من عناصر الدخل للتمييز بين أنواع ثلاثة من الدخول:

(أ) فهناك أولاً الدخل الناتج من رأس المال ويتميز بدوام مصدره بصورة واضحة وقوية نظراً لقدرة رأس المال على البقاء منتجاً لمدة طويلة[1].

(ب) وهناك ثانياً الدخل الناتج عن العمل الإنساني سواء كان عملاً يدوياً أو عقلياً، ودوام هذا المصدر محدود لأن حياة البشر ذاتها محدودة بالإضافة إلى أنها متى تجاوزت حداً معيناً تصبح قدرة الفرد على العمل محدودة هي الأخرى.

(جـ) أخيراً فإن مصدر الدخل قد يكون خليطاً من رأس المال والعمل، مثال

---

(١) يبدو ذلك واضحاً بصفة خاصة في حالة رؤوس الأموال العقارية التي يبقى بعضها صالحاً للإستعمال لقرون عديدة (مثال الأراضي الزراعية)

ذلك ما يحصل عليه مالك المصنع من إيراد نتيجة إدارته إياه.

والملاحظ أنه كلما اتصف مصدر الدخل بالدوام وبالقدرة على البقاء مدة طويلة كلما اتجه التشريع الضريبي نحو معاملته بصورة تخلو من الرفق. لذا فإن الضرائب المفروضة على الدخل الناتج من رأس المال تتميز بارتفاع سعرها وبندرة الإعفاءات المقررة بشأنها وعلى عكس ذلك فإن الدخول الناتجة عن العمل تخضع عامة لضرائب منخفضة السعر وتستفيد بالعديد من الإعفاءات المقررة لمراعاة الظروف الشخصية والعائلية للمكلف. أما الدخول الناتجة عن امتزاج رأس المال بالعمل عادة معاملة وسط من حيث تحديد السعر و (أو) تقرير الإعفاءات الضريبية.

هذه بإيجاز عناصر الدخل وفقاً للمفهوم التقليدي له، ومن الواضح أنه يتحتم طبقاً له استبعاد كافة الإيرادات العرضية أو التي تنتج من مصدر غير قابل للبقاء من نطاق الدخول الخاضعة للضرائب. وهذا ما يرفضه عدد كبير من شراح المالية الذين يفضلون الاعتماد على تعريف واسع للدخل يسمح بإخضاع كل زيادة في القيمة الإيجابية لذمة المكلف للضريبة. وبمعنى آخر فإنه ينبغي عند حساب الدخل أن يؤخذ في الاعتبار كل ما يطرأ على المقدرة المالية للمكلف من زيادة بصرف النظر عن دورية هذه الزيادة أو عن دوام مصدرها من عدمه[١] وتبعاً لذلك فإن الأرباح التي يحققها المكلف بصورة استثنائية نتيجة قيامه بعمل عارض أو فوزه بجائزة من الجوائز ينبغي أن تخضع للضريبة مثلها في ذلك مثل

---

(١) انظر في شرح ذلك: H. Laufenberger: Revenu, capital et impot 1950 p 37.
وانظر أيضاً Muagrave ـ المرجع السابق ص ١٦٥، والدكتور رفعت المحجوب ـ المرجع السابق ص ٢٤٧

الإيرادات الدورية التي يحصل عليها المكلف من مصدر قابل للبقاء.

ويبدو لنا هذا المفهوم الواسع للدخل أكثر ملاءمة ومراعاة لمقتضيات العدالة الضريبية. إذ لا معنى في تصورنا لاستبعاد الإيرادات العرضية من نطاق الخضوع للضريبة، خاصة وأن حصول الأفراد عليها لم يعد بالأمر النادر نظراً لكثرة اضطلاعهم بأنشطة عرضية إلى جانب أعمالهم الأصلية بالإضافة لانتشار الكثير من المعاملات والأنظمة الخاصة التي تسمح للبعض بالإثراء دون بذل الجهد المناسب[1] على أن اعتمادنا على هذا المفهوم الواصع للدخل لا ينبغي أن يؤدي بنا إلى الخلط من الوجهة الفنية بين الدخل ورأس المال. لذا فإن التوسع في تعريف الدخل على نحو يجعله يشمل الأموال الموروثة أو الهبات والوصايا يبدو لنا أمراً غير مناسب لأنه يعني فرض ضريبة الدخل على أموال ذات طبيعة رأسمالية وهو ما ينافي المنطق المالي والضريبي. فالهدف من توسيع مفهوم الدخل على النحو السالف ذكره إنما ينحصر في الإحاطة بكافة أنواع الدخول العرضية حتى لا تفلت من الخضوع للضريبة على الدخل لمجرد انتفاء دوريتها[2]

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه وإن كانت معظم التشريعات الضريبية تعتمد في تحديدها للإيرادات الخاضعة للضرائب على الدخل على المفهوم التقليدي الضيق له إلا أن السنوات الأخيرة قد شهدت اتجاهاً عاماً نحو التخفيف من شرطي الدورية ودوام المصدر، أي أن هناك تحولاً ملموساً في صالح التعريف الواسع

(١) نذكر على سبيل المثال أنظمة الإدخار بجوائز وكذا العمولات والأرباح الإستثنائية التي يحققها البعض لقاء القيام ببعض العمليات العارضة

(٢) انظر الدكتور زين العابدين ناصر ـ المرجع السابق ص ٢١٢

تحديد قيمة الدخل الخاضع للضريبة:

إن الاتفاق على مفهوم محدد للدخل لا يمثل إلا الخطوة الأولى من خطوات تحديد وعاء الضريبة على الدخل، وتتمثل الخطوة التالية في تحديد ما يخضع من هذا الدخل للضريبة. وقد درج شراح المالية - وتسايرهم في ذلك التشريعات الضريبية - على التفرقة بين الدخل الإجمالي والدخلي الصافي وتحديد وعاء الضريبة كقاعدة عامة، على أساس هذا الأخير أي بعد خصم تكاليف الدخل أو بمعنى آخر كافة النفقات اللازمة للحصول على الدخل[1] وتتباين تكاليف الدخل بطبيعة الحال بحسب مصدر الدخل ذاته ونوعيته

١ - فإذا كان العمل الإنساني يمثل مصدر الدخل فإن تكاليفه تنحصر عادة فيما يعرف بالحد الأدنى اللازم للمعيشة أي الجزء من الدخل اللازم للمحافظة على قوى المكلف وذلك إذا كان يعمل يدوياً أما إذا كان العمل المنتج للدخل فنياً أو فكرياً فتضاف في إنتاج الدخل فإن للتكاليف مختلف النفقات اللازمة لتعهد مصدر الدخل وتنميته بالإطلاع أو إجراء البحوث أو ما نحو ذلك

٢ - أما إذا كان رأس المال يشارك في إنتاج الدخل فإن التكاليف تتنوع وتتعدد، ويمكننا في خصوصها التميز بين أنواع ثلاثة من النفقات.

(أ) فهناك أولاً نفقات **الاستغلال** وهي التي يستلزمها استغلال مصدر الدخل واستخلاص الإيراد منه، وتشمل بوجه عام ما ينفق على شراء مستلزمات الإنتاج من مواد أولية وقوى محركة وأجور عمال وما نحو ذلك من نفقات التشغيل الجاري

---

(١) على أن المشرع قد يقرر فرض الضريبة على الدخل الإجمالي ومثال ذلك عندنا الضريبة على إيرادات القيم المنقولة.

(ب) وهناك ثانياً نفقات الصيانة، فدوام المصدر المنتج للدخل وبقاؤه يستلزم عناية خاصة حتى يستمر لأطول مدة ممكنة من الزمن، ولذا فإنه من الطبيعي أن تستنزل نفقات الصيانة والاصطلاح من الدخل الإجمالي لأنها لازمة لتجدده وللحصول عليه.

(جـ) وهناك ثالثاً نفقات الاستهلاك ويقصد بها المبالغ التي تقتطع سنوياً من الدخل مقابل ما يطرأ على الأصول الرأسمالية المنتجة له من قدم أو استهلاك. بهذه النفقات تستهدف المحافظة على قيمة رأس المال الأصلي كاملة وغير منقوصة حتى يتيسر للمكلف استغلاله دوماً. لذا فإن التشريعات الضريبية تتفق على خصمه من الدخل الإجمالي حتى يتمكن المكلف من إعادة تكوين رأسماله بانتظام[1]

ويتبين من هذا الاستعراض لتكاليف الدخل أنها تشمل كافة النفقات اللازمة للحصول عليه أي لإنتاجه والمحافظة على مصدره. وبالرغم من وضوح هذا التعريف إلا أن الأمور كثيراً ما تدق في التطبيق نظراً لتداخل بعض هذه التكاليف مع ما يسمى باستعمالات الدخل. والمقصود بهذه الأخيرة الأوجه التي ينفق فيها المكلف ما يحصل عليه من دخل. فصاحب الدخل قد ينفقه على حاجاته الاستهلاكية، كما أنه قد يدخر بعضه أو يستثمره في وجه من أوجه الاستثمار، وكل هذه استعمالات للدخل لا يصح بحال أن تختلط بتكاليفه. فهي نفقات يقوم بها الشخص إشباعاً لحاجاته الشخصية وباستقلال تام عن عملية إنتاج الدخل. أي أنه في حين تمثل التكاليف وسيلة الحصول على الدخل فإن الاستعمالات تمثل الغاية منه. ومن الجلي أن استعمالات الدخل

---

(١) يعرف هذا الاستهلاك بالصناعي، ويقابله استهلاكاً آخر يعرف بالاستهلاك الاقتصادي وهو يحدث نتيجة للتقدم التكنولوجي ولارتقاء الفن الإنتاجي ويجعل المشروعات مضطرة لاستبدال بعض أدواتها الإنتاجية، وتقبل بعض التشريعات الضريبية خصم هذا الاستهلاك بدوره من الدخل الإجمالي عند محاسبة المكلف في حين يرفض البعض الآخر خصمه.

تخضع بغير نقاش للضريبة إذ لا يصح خصمها من الدخل الإجمالي، إلا أن المشاكل تثور حين تختلط هذه الاستعمالات بتكاليف الدخل، ولنحاول توضيح ذلك من خلال الإجابة على السؤالين الآتيين:

١ - ما الوضع بالنسبة للنفقات المشتركة بين تكاليف الدخل من جهة واستعمالاته من جهة أخرى؟ وعلى سبيل المثال إذا اشترى صاحب مصنع سيارة واستخدامها بعض الوقت لقضاء أعماله وبعضه الآخر لقضاء حاجاته الشخصية وللتنزه، فهل يخصم ثمن هذه السيارة ونفقات تسييرها من الدخل الإجمالي باعتبارها تكاليف عليه؟ من المؤكد أن استبعاد هذه النفقات كلية من نطاق التكاليف يجافي روح العدالة، وفي المقابل فإن خصمها بأكملها من الدخل الإجمالي لا يبدو ملائماً لأنه قد يشجع المكلف على التحايل وإدخال بعض نفقاته الشخصية في نطاق التكاليف واجبة الخصم من الدخل. ولعل الحل الأمثل يكمن في توزيع هذه النفقات بين التكاليف والاستعمالات بحي تخصم نسبة منها من الدخل الإجمالي تعادل مقدار مساهمتها في إنتاجه، أما النسبة المتبقية فتخضع للضريبة باعتبارها تمثل استعمالاً للدخل.

٢ - ما الحكم بالنسبة للضرائب التي يدفعها المكلف، هل يجب اعتبارها بمثابة تكلفة على الدخل أم مجرد استعمال له؟ من المتفق عليه في هذا الخصوص أن الضرائب المتصلة بمزاولة المهنة تعتبر تكليفاً على الدخل نظراً للزومها لإنتاجه ومن ثم فإنه يتعين خصمها منه، ومثال ذلك الضرائب الجمركية التي يدفعها صاحب المصنع على مستلزمات الإنتاج المستوردة. أما فيما يتعلق بالضريبة المفروضة على الدخل ذاته فإن الأرجح اعتبارها استعمالاً للدخل نظراً لكونها غير لازمة للحصول عليه، فهي لا تتقرر إلا بعد الحصول عليه فعلاً ومن ثم فإنه من المنطقي اعتبار دفعها من جانب المكلف بمثابة

استعمـال للدخل يعـادل أوجه الاستعمـال الأخـرى من استهـلاك وادخـال واستثمار[1].

أنواع الضرائب على الدخل:

تتباين الضرائب على الدخل تبعاً لاختلاف الأساليب المتبعة لتحديد وعاء كل منها:

١ ـ فقد يكون هذا الوعاء عاماً شاملاً لكل ما يحققه الشخص من دخول أياً كان مصدرها، وتسمى الضريبة حينئذ «بالضريبة العامة على الدخل» كما أنه قد يكون خاصاً بنوع محدد من الدخول. وحينئذ تسمى الضريبة «بالضريبة على فرع من فروع الدخل».

٢ ـ كما أن هذا الوعاء قد يتحدد بصورة عينية دون أدنى اعتبار لحالة الممول المالية الاجتماعية ويطلق على الضريبة في هذه الحالة اصطلاح «الضريبة العينية» كما أنه يتحدد مع مراعاة الأعباء الخاصة بالممول وظروفه الشخصية، وتسمى الضريبة في هذه الحالة «بالضريبة الشخصية».

وسندرس فيما يلي بشيء من التفصيل هذه الأساليب المختلفة لتحديد وعاء الضريبة على الدخل.

١ ـ الضريبة العامة على الدخل والضرائب على فروع الدخل:

من المعلوم أن الدخول التي يحصل عليها الأفراد قد تأتي من مصادر متعددة، ومن المتصور أن يحصل لشخص في آن واحد على عدة دخول من مصادر مختلفة أولها من منزل يملكه، وثانيها من أوراق مالية يحوزها، وثالثها من

---

(١) وعلى هذا فإنه لا يخصم من الدخل الإجمالي الذي حققه المكلف خلال العام الحالي مبلغ الضريبة الذي سبق أن دفعه عن دخله المتحقق خلال العام السابق لأن هذا المبلغ يعتبر استعمالاً لجانب من هذا الدخل الأخير. انظر الدكتور أحمد جامع ـ المرجع السابق ص ١٦٦ ـ ١٦٧

مشروع تجاري يشارك فيه، ورابعها من عمل يؤديه بإحدى الشركات. ومن الطبيعي أن يثور التساؤل في هذه الحالة عن كيفية معاملة هذا الشخص ضريبياً.
ويحبذ البعض تبسيطاً للأمور جمع هذه الدخول معاً وإخضاعها دفعة واحدة لضريبة على مجموع الدخل في حين يفضل البعض الآخر إخضاع كل فرع على حدة لضريبة مستقلة تلاءم طبيعة الدخل المتحقق[١]. ويدعم كل جانب فكرته بالعديد من الحجج التي نسوقها بإيجاز فيما يلي:

مزايا الضريبة العامة على الدخل:

(أ) يرى أنصار هذا النظام أن إخضاع مجموع دخول المكلف لضريبة واحدة يتيح للإدارة الضريبية الحصول على صورة شاملة عن مركزه المالي ومحاسبته من ثم على أساس واضح. فمجموع الدخل يعتبر بحق أفضل مقياس لمعرفة المقدرة المالية للمكلف وتحديد ما يجب أن يتحمله الشخص تبعاً لذلك من الأعباء العامة.

(ب) وبالإضافة لذلك فإن فرض الضريبة على مجموع الدخل يجعل من المتيسر الأخذ بمبدأ شخصية الضريبة الذي سندرسه بعد قليل والذي يسمح بتحقيق العدالة الضريبية بأفضل صورة ممكنة[٢] فالإلمام بدقة بالمركز المالي للمكلف يجعل من الممكن مراعاة أعباؤه الشخصية والعائلية والتخفيف عنه متى اقتضى الأمر ذلك، وفي مقابل ذلك فإنه يسمح بالأثقال على الممول ليتيسر من خلال فرض سعر تصاعدي للضريبة يقتطع جانباً متزايداً من شرائح دخله العليا.

---

(١) وعلى ذلك فإن الشخص سالف الذكر سيخضع لضرائب أربع على دخوله المذكورة هي على التوالي الضريبة على إيرادات العقارات المبنية، الضريبة على إيرادات القيم المنقولة، الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية والضريبة على المرتبات والأجور

(٢) انظر الدكتور رفعت المحجوب ـ المرجع السابق ص ٢٦٠ والدكتور باهر محمد عتلم ـ المرجع السابق ص ١٣٩

(جـ) أخيراً فإن البعض يشير إلى أن هذا النظام المبسط يسمح بتحقيق وفر كبير في نفقات جباية الضرائب على الدخل إذ لا حاجة في ظله إلا لإدارة واحدة لتحصل هذه الضريبة ولعدد محدود من الموظفين لتنظيم عمليات ربطها وتحصيلها.

مزايا الضرائب على فروع الدخل:

(أ) إن فرض ضريبة خاصة على كل فرع من فروع الدخل يجعل من الممكن التمييز بين الدخول المختلفة ومعاملة كل منها ضريبياً المعاملة المناسبة له:

- فيمكن من جهة التمييز بينها من حيث السعر، وذلك على سبيل المثال بفرض سعر منخفض على الإيراد الناتج عن العمل وآخر مرتفع عن الإيراد الناتج عن رأس المال.
- كما يمكن من جهة أخرى التميز بينها من حيث طريقة تقدير الدخل واستخدام أسلوب التقدير الجزافي بالنسبة لبعضها والتقدير المباشر (أو الإقرار)· بالنسبة لبعضها الآخر وطريقة المظاهر الخارجية بالنسبة لبعضها الأخير.
- أخيراً فإنه يمكن التمييز بينها من حيث طريقة التحصيل بحيث تجبي بعض الضرائب من المنبع كالضريبة على المرتبات والأجور، بعضها الآخر بالتحصيل المباشر كالضريبة على الأرباح التجارية والصناعية

ويتضح من ذلك أن فرض الضرائب على فروع الدخل يسمح للمشرع بمراعاة طبيعة كل دخل ومعاملته بأكثر الأساليب ملاءمة له.

(ب) وبالإضافة لذلك فإن هذا النظام يسمح للسلطات العامة بزيادة أسعار الضرائب بصورة مرنة على بعض الدخول دون غيرها مراعاة لمقتضيات الأحوال الاقتصادية والسياسية. وعلاوة على ذلك فإن هذا النظام يمارس تأثيراً «مخدراً» على المكلفين الذين لا يشعرون بفداحة ما يؤدونه من

ضـرائب نظراً لتجـزئة العبء الملقي على عـاتقهم على أكثر من ضـريبة يدفعونها بأسلوب مختلف وربما في أوقات مختلفة[1].

وإذا كان لنا أن نفاضل في ختام هذا العرض بين النظامين المذكورين فإننا نكتفي بالإشارة إلى أنه وإن كان النظام الأول ـ أي نظام الضريبة على مجموع الدخل ـ يبـدو أفضل من الـوجهة العلميـة لربـطه بين فرض الضـريبة ومـراعاة المقدرة التكليفية الحقيقية للفرد إلا أن تطبيقه يصطدم عملاً بالكثير من العقبات خاصة إذا كانت الإدارة الضريبية متخلفة فنياً وكان الوعي الضريبي لدى الأفراد محدوداً. وبالعكـس فإن نظام الضرائب على فروع الدخل يبدو أكثر يسراً ومرونة في التطبيق، ويمكن التغلب على بعض نقائصه وخاصة ما يتعلق منهـا بتحقيق العدالة في تـوزيع الأعبـاء العامـة عن طريق فـرض ضريبـة عامـة مبسطة على مجموع الدخل بجانبه لتكون بمثابة نواة للتحول، مع مرور الوقت وتحسـن كفاءة الإدارة الضريبية وزيادة الوعي الضريبي لدى المكلفين، إلى نظام الضريبة على مجموع الدخل[2].

٢ ـ الضريبة العينية والضريبة الشخصية:

(أ) الضريبة العينية هي التي تتخذ الأموال وعاء لها دون أدنى اعتبار لصاحبها أي لشخص المكلف بدفع الضريبة. بمعـنى آخر فإن محل الاعتبـار الوحيـد عند فرضها هو المال الذي تحصل عليه من المكلف بدفعها. أما شخصية هـذا الأخير ومركزه المالي وظروفه الاجتماعية فأمور لا تؤثر على تحديد أحكام الضريبة. وتبعاً لذلك فإن الضـريبة العينيـة تتميز بنسبيـة سعرهـا أي أنها

---

(١) انظر Alain Barrére المرجع السـابق ص ١١٤

(٢) انظر الدكتور محمد دويدار دراسـات في الاقتصـاد المالي ـ المرجع السـابق ص ٢٦٥ هذا وتجدر الإشارة إلى أن هذا هو النظام المطبق لدينا في مصر إذ توجد عندنا ضـريبة عامة على الدخل تفرض جنباً إلى جنب مع الضـرائب على فروع الدخل.

تصيب وعاءها بسعر واحد مهما تغير مقدار المال الداخل في هذا الوعاء، كما أنها تفرض على مجموع المال الخاضع لها دون تقدير إعفاءات معينة لصالح المكلف.

(ب) أما الضريبة الشخصية فهي التي يراعي عند فرضها الاعتبارات الخاصة بشخص الممول الخاضع لها، أي أن المشرع يأخذ عند عرضها باعتبارين الأول هو المال الخاضع لها والثاني هو ظروف المكلف بها الاقتصادية والاجتماعية. وتتمثل عناصر شخصية الضريبة فيما يأتي:

إعفاء حد أدنى لازم للمعيشة وهو ما يطلق عليه اصطلاح «حد الكفاف» وهو يمثل مقدار الدخل اللازم للفرد للمحافظة على حياته. ويستند هذا الإعفاء على مبادئ التضامن الاجتماعي إذ من المرفوض كلية أن تستولي الدولة بضرائبها من الفرد على ما يلزمه لتحقيق الغايات الضرورية والأساسية لحياته أضف إلى ذلك أن هذا الإعفاء يكفل احترام قاعدة الاقتصاد في نفقات التحصيل السالف ذكرها. إذ أن أصحاب الدخول المحدودة كثيرون ومن المؤكد أن فرض الضريبة عليهم سيكلف الدولة نفقات طائلة في حين أن حصيلتها ستكون هزيلة نظراً لضآلة الدخول الخاضعة لها، أي أن الفارق بين نفقات التحصيل وإيراداته سيكون محدوداً مما يجعل من الأفضل تجنب فرض الضريبة. على أن هذا لا يمنع البعض من انتقاد هذا الإعفاء لكونه تحكمي من جهة إذ يصعب تحديد مبلغ الإعفاء على نحو يرضي الجميع، بالإضافة إلى أنه يؤدي من جهة أخرى لإعفاء عدد هائل من الأفراد من المساهمة في تحمل الأعباء العامة وإرهاق نسبه محدودة من الأغنياء ومتوسطي الحال في تحمل هذه الأعباء

- الإعفاءات للأعباء العائلية: تقرر معظم التشريعات الضريبة إعفاءات خاصة

للمكلف المتزوج وإعفاءات أخرى إضافية لمن يعول أولاداً، وليس من الصعب تفسير هذا الإعفاء، فالمشرع الضريبي ينبغي أن يراعي المقدرة التكميلية للخاضعين للضريبة. ومن الواضح أن مقدرة الأغرب تفضل مقدرة المتزوج لأنه أيسر منه حالاً، كما أن مقدرة من يعول أولاداً أثقل من مقدرة من يحيا وحيداً أو مع زوجته ومن المنطقي أن يتباين نصيب كل منهم من الضرائب تبعاً لاختلاف هذه المقدرة وتغاير ما يتحملونه من أعباء عائلية.

- تطبيق السعر التصاعدي للضريبة: فالضريبة الشخصية إذ تنظر لمركز المكلف من الناحية المالية تسعى للتمييز بين الدخول المختلفة من حيث أحجامها وشرائحها بحيث تخضع كل منها لسعر خاص يرتفع كلما ازداد قدر الدخل وذلك حتى تتحقق المساواة في التضحية بين مختلف المكلفين[1].

- مراعاة مصدر الدخل: فمن عناصر الشخصية أن يأخذ المشرع مصدر الدخل في الاعتبار عند تحديد سعر الضريبة بحيث تفرض ضريبة مرتفعة السعر على الدخول الناتجة عن استغلال رأس المال وضريبة منخفضة السعر على الدخول الناتجة عن العمل الإنساني وضريبة متوسطة السعر على الدخول الناتجة عن امتزاج رأس المال بالعمل وذلك مراعاة لدوام مصدر الدخل وثباته.

المفاضلة بين الضريبة العينية والضريبة الشخصية[2]:

تتميز الضريبة العينية بوجه عام ببساطتها إذا أنها تجنب المشرع الكثير من المشاكل المعقدة التي لا بد وأن يواجهها إذا ما قرر أن يأخذ في اعتباره العناصر

---

(١) سنعرض لأساليب التصاعد في المطلب الثاني من هذا المبحث.

(٢) انظر Alain Barrére المرجع السابق ص ١١٤ ـ ١١٦

الشخصية الخاصة بالمكلف. فهي بتجاهلها للمركز المالي والاجتماعي للخاضعين لها تجعل من فرض الضريبة وتطبيقها أمراً سهلاً وميسراً. إلا أنه من الواضح أن هذه الميزة يقابلها عيب كبير يتمثل في عجز الضريبة عن إقرار العدالة الحقة في توزيع الأعباء العامة على مختلف الممولين، فليس من العدالة أن تفرض الضريبة بسعر موحد على كل الخاضعين لها وبصرف النظر عن المقدرة التكليفية لكل منهم. وبالإضافة لذلك فإن هذه الضريبة عادة ما تنقصها المرونة إذ يحجم المشرع غالباً عن تغيير سعرها بالزيادة نظراً لما يترتب على ذلك من آثار شديدة الوطأة على ذوي الدخول المحدودة.

أما الضريبة الشخصية فإن ميزتها الأساسية تتمثل في قدرتها على تحقيق العدالة في أفضل صورها إذ أنها تسعى بقدر الامكان للموازنة بين أعباء الممول وقدراته وما يقتطع من إيراده لحساب الضريبة. أما عيب هذه الضريبة الأساسي فيبدو في صعوبة تحديد الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي ينبغي على المشرع أن يأخذها في الاعتبار. فمن المؤكد آن تحديد الحد الأدنى اللازم للمعيشة أو تقدير المبالغ التي يلزم خصمها للأعباء العائلية أو تحديد كيفية تصاعد سعر الضريبة هي أمور تقديرية تفتح الباب واسعاً أمام تحكم المشرع وبالإضافة لذلك فإن الأخذ بعناصر الشخصية عند فرض الضريبة يستلزم توافر إدارة ضريبية على درجة طيبة من الكفاءة حتى تستطيع أن تحدد بدقة مقدار الإعفاءات التي يتمتع بها كل مكلف بالضريبة[1]

وعلى كل فإن تفصيل أي من الضريبتين على نحو مطلق أمر مستبعد كلية، إذ المطلوب فحسب أن يراعي المشرع مزايا وعيوب كل منهما عند تحديده لهيكل النظام الضريبي وأن يسعى من خلال استخدامهما إلى التوفيق

(١) انظر الدكتور محمود رياض ـ المرجع السابق ص ١٦٢ ـ ١٦٥

بين مصالح الممولين من جهة ومصالح الخزانة العامة والإدارة الضريبية من جهة أخرى. وتلجأ غالبية التشريعات في هذا الصدد إلى المزج بين النوعين بحيث تفرض بعض الضرائب العينية على أنواع معينة من الدخول وبعض الضرائب الشخصية على بعضها الآخر وذلك بغرض تحقيق الهدف المزدوج سالف الذكر[1].

مجال فرض كل نوع منهما:

ينتشر فرض الضريبة العينية في مجالين رئيسيين مثل أولهما في الضرائب غير المباشرة وثانيهما في الضرائب المباشرة المفروضة على ناتج رأس المال. فأما عن المجال الأول فإنه يبدو من الطبيعي أن تكون الضرائب غير المباشرة من النوع العيني إذ أن المكلف بها عادة ما يكون مجهولاً من المشرع ومن الإدارة الضريبية ولذا فإنه من المتعذر مراعاة ظروفه الاقتصادية والاجتماعية، إن كان المشرع يسعى في حالات معينة لمراعاة ظروف بعض الخاضعين لها للتخفيف عنهم وتحقيق اعتبارات العدالة[2] وأما عن المجال الثاني فإنه من الملاحظ أن غالبية التشريعات الضريبية لا تميل عند فرض الضرائب على ناتج رأس المال إلى اتباع الرأفة والتحري عن الظروف الخاصة بكل من المكلفين بها نظراً لثبات مصدر الدخل من جهة وتمتع المنتفع به عادة بدرجة طيبة من الثراء تجعله قادراً على تحمل عبء الضريبة دون تخفيض من جهة أخرى.

أما الضريبة الشخصية فإنها تجد مجال تطبيقها الأصيل في الضرائب

(١) وعلى سبيل المثال فإن التشريع المصري يفرض ضريبة عامة على الإيراد يراعي فيها كل عناصر الشخصية ويفرض إلى جوارها عدة ضرائب نوعية على الإيراد يأخذ في بعضها بالعينية المطلقة وفي بعض الآخر ببعض مظاهر الشخصية

(٢) ومثال ذلك الإعفاءات الجمركية المقررة للمبعوثين المصريين العائدين لأرض الوطن بعد انتهاء دراساتهم في الخارج

المباشرة التي تفرض على الإيراد الناتج عن العمل بصفة كلية أو جزئية. فالمشرع يبدأ في مراعاة ظروف الممول متى اتضحت مساهمة العمل بصورة جزئية في إنتاج ايراد، وتصل هذه المراعاة إلى حدها الأقصى إذا كان المال الخاضع للضريبة قد نتج بأكمله عن عمل الإنسان دون مساهمة رأس المال.

وبالإضافة لما سبق فإن من الملاحظ أن الضرائب العينية تنتشر في الاقتصاديات التي تتقارب فيها مستويات الدخول، إذ يبدو من المناسب ألا يعبأ المشرع الضريبي كثيراً بظروف الممولين الشخصية متى كانت دخولهم لا تتفاوت بدرجة ملحوظة وبالعكس فإن الضريبة الشخصية تبدو لازمة لتحقيق العدالة الضريبية في حالة الاقتصاديات التي يختل فيها توزيع الدخل بشكل قوي وتتفاوت فيها القوى الشرائية.

ولعل هذا العرض الموجز لتعدد الاعتبارات التي تحكم الاختيار بين نوعي الضريبة محل الدراسة ولاختلاف مجالات فرض كل منهما كفيل بأن يوضح لنا مدى تكاملها وصعوبة الاعتماد على أي منهما بصورة مطلقة.

ثانياً: الضرائب على رأس المال:

قد يتخذ المشرع رأس المال وعاء للضريبة عوضاً عن الدخل أو إلى جانبه، وبوجه عام فإن فرض الضرائب على رأس المال يثير العديد من المشاكل مما يفسر ندرتها النسبية بالمقارنة بالضرائب عن الدخل في مختلف التشريعات الضريبية وعدم الاعتماد عليها بشكل رئيسي في زيادة الموارد العامة. وسنعرض فيما يلي لتعريف رأس المال ثم نبين مختلف أنواع الضرائب التي تفرض عليه.

تعريف رأس المال.

يمكن تعريف رأس المال بأنه مجموع الأموال التي يمكن تقديرها بالنقود والقابلة لأن تدر دخلاً التي يملكها الفرد في لحظة معينة. ويثير هذا التعريف ملاحظات ثلاث:

(أ) فيلاحظ أولاً بالنسبة لقابلية الأموال للتقدير بالنقود انها تتحقق عملاً بالنسبة لجميع أنواع الأموال سواء كانت عقارية كالأرض أو المباني أو منقولة كالمجوهرات أو معنوية كملكية الأسهم وحصص التأسيس في الشركات.

(ب) وفيما يتعلق بقدرة المال على إنتاج الدخل فيراعى أن توافر هذه القدرة كاف وحده لتوافر صفة رأس المال بصرف النظر عن واقع الحال. فهذه الصفة تتوافر على سبيل المثال في الأرض الفضاء رغم أنها لا تتيح دخلاً وذلك لأنها قادرة على أن تدر الدخل متى استخدمت في البناء.

(جـ) أخيراً فإنه من الواضح أنه على خلاف الدخل الذي يتعذر تقديره إلا في خلال فترة محددة - أسبوع أو شهر أو سنة - فإن رأس المال لا يمكن تقديره إلا في لحظة معينة. فتعريف رأس المال من الوجهة الضريبية يختلط في واقع الأمر مع تعريف الثروة، وكما هو معلوم فإن هذه الأخيرة قابلة للتغيير من لحظة لأخرى، ولذا فإنه لا يمكن حسابها إلا في لحظة محددة.

ولعل هذه الملاحظة كفيلة بتفسير انتقاد البعض لمبدأ إخضاع رأس المال للضريبة، فالمادة الخاضعة للضريبة ينبغي أن تتميز بالتجدد وإلا فإن سريان الضريبة عليها يهددها بالفناء تدريجياً[1] غير أن هذا لا يمنع عملاً من فرض الضريبة على رأس المال فهناك بعض الاعتبارات التي تدعم اللجوء إليها والتي ستعرض لبيانها خلال شرحنا لمختلف الضرائب التي تفرض على رأس المال.

أنواع الضرائب على رأس المال:

تنقسم الضرائب على رأس المال إلى نوعين هما الضرائب العادية أو

---

(١) أثر M. Duverger - المرجع السابق ص ١١٨ - ١١٩

الدورية على رأس المال والضرائب العرضية التي تفرض بصفة استثنائية على رأس المال. وتنقسم تلك الضرائب العرضية بدورها إلى أنواع ثلاثة هي الضريبة الاستثنائية على رأس المال والضريبة على زيادة القيمة والضريبة على التركات. وسنبحث فيما يلي الملامح الأساسية لهذه الأنواع المختلفة من الضرائب على رأس المال.

١ ـ الضرائب العادية على رأس المال:

تتصف هذه الضرائب بأن المشرع وإن كان يتخذ رأس المال كوعاء لها عند فرضه إياها إلا أنه يخضعه لضريبة منخفضة السعر بحيث تمكن المكلف من أداء الضريبة من رأس المال. أي أنها تنتهي عملاً إلى أن تصبح ضريبة مفروضة على دخل رأس المال وليس على رأس المال ذاته. وليس في هذا ما يثير الدهشة، فهذه الضرائب كما هو واضح من تسميتها دورية أي أنها تقتطع جانباً من المادة الخاضعة لها بصورة منتظمة، ومن ثم فإنها كانت مرتفعة السعر، بحيث لا تكفي دخل رأس المال للوفاء بها، فإن الخاضعين لها سيضطرون للتصرف تباعاً في أجزاء من رؤوس أموالهم بحيث ينتهي الأمر إلى تجريدهم كلية منها، وهذا مما يتنافى مع أي منطق ضريبي أو اقتصادي.

ولهذا النوع الأول من الضرائب على رأس المال صورتين تتمثل أولهما في فرض ضريبة وحيدة على رأس المال تغني كلية عن فرض الضرائب على الدخل وثانيتهما في فرض ضريبة تكميلية على رأس المال إلى جانب الضرائب على الدخل. على أن المشرع يهدف في كلتا الصورتين إلى تحصيل الضريبة من دخل رأس المال الخاضع للضريبة. وفي ذلك ما قد يدفعنا للتساؤل عن السبب الذي يجعل المشرع يعمد لاتخاذ رأس المال وعاء لهذه الضرائب طالما أنه يهدف لتحصيلها من الدخل الناتج منه، ولعل استعراض مزايا هذا النوع من

الضرائب كفيل ببيان مختلف الاعتبارات التي تبرر فرضها وتتلخص هذه المزايا فيما يلي[1]:

(أ) إن فرض الضريبة على رأس المال يحقق العدالة في توزيع الأعباء العامة بصورة طيبة، ذلك أن قياس القدرة التكليفية للمولين تبعاً لما يملكونه من روؤس أموال أفضل من قياسها تبعاً لما يحققونه من دخول، وبالإضافة لذلك فإن فرض هذه الضريبة يؤدي لتخفيف الأعباء عن كاهل من تقتصر دخولهم على ما ينتجه عملهم الانساني فحسب ولتركيزها على أصحاب رؤوس الأموال، مما يعتبر محققاً للعدالة في نظر البعض.

(ب) وعلاوة على ذلك فإن فرض الضريبة على رؤوس الأموال يدفع بأصحاب الأموال الى استغلالها دوماً حتى يتمكنوا كحد أدنى من الوفاء بالضريبة. ومن ثم فإن تجميد البعض لما يملكونه من أموال يغدو أمراً مكلفاً لا يقوى الكثيرون على احتماله. وفي هذا قطعاً ما يعود بالنفع على الاقتصاد القومي إذ يؤدي من جهة لدفع حركة الاستثمار للأمام مع ترشيدها في ذات الوقت كما يؤدي من جهة أخرى للحد من المضاربات الضارة على بعض عناصر الثروة[3]

وفي مقابل هذه المزايا فإنه يعيب الضريبة العادية أو الدورية على رأس المال مجافاتها لمباديء العدالة الضريبية الحقة من جهة وصعوبة تطبيقها من جهة أخرى وتشجيعها على الاستهلاك والإسراف من جهة أخيرة:

---

(١) انظر مؤلف مالية الدولة لدكتور محمد حلمي مراد ـ المرجع السابق ص ١٨٨ ـ ١٨٩

(٢) انظر Finances comparées : المرجع السابق ص ٢٢٩ ـ ٢٣٠

(٣) وعلى سبيل المثال فإن فرض الضريبة على الأراضي الفضاء لا بد وأن يدفع بأصحابها إلى الإسراع باستغلالها وإقامة المباني عليها حتى لا يخففوا من وقع عبء الضريبة عليهم، ذلك عوضاً عن الإحتفاظ بها لأغراض المضاربة

فليس صحيحاً من جهة أن رأس المال أصلح من الدخل لقياس المقدرة التكليفية، إذا ما قيمة رأس المال إلا فيما ينتجه من دخل فعلي؟ إنه لمن اليسير علينا أن نتصور أن يعجز رأس المال في ظروف معينة عن إنتاج أي قدر من الدخل لممول ما، في حين يستطيع العمل الإنساني أن ينتج لممول آخر دخلاً هائلاً، فهل من العدل في مثل هذه الحالة أن نستمر في تركيز الأعباء على الممول الأول دون الثاني؟ يبدو لنا من البديهي مراعاة لاعتبارات العدالة أن تحسب قدرة الممولين على المساهمة في الأعباء العامة على ضوء ما يتحصلون عليه من دخل وليس على ما يمتلكون من عناصر الثروة.

(ب) ثم إن تطبيق هذه الضريبة سيواجه بعقبات هائلة وذلك نظراً لصعوبة تعقب الأموال الخاضعة لأحكامها وكثرة المشاكل التي تعترض الاستدلال عليها.
فمن المؤكد أن حصر هذه الأموال بصورة شاملة لن يتيسر إلا بالنسبة للأموال العقارية. أما الغالبية العظمى من رؤوس الأموال المنقولة فإنها تستطيع الإفلات جزئياً أو كلياً من الخضوع للضريبة. وفي هذا بطبيعة الحال أجحاف شديد بأصحاب رؤوس الأموال العقارية مما لا بد وأن تنعكس آثاره على توجيه الاستثمار بعيداً عنها وعلى نحو ضار بالاقتصاد القومي[1]

(جـ) أخيراً فإن فرض هذه الضريبة من شأنه تشجيع الأفراد على الاسراف والتبذير وعلى استهلاك دخولهم كاملة فما الفائدة في التضحية بتجنيب جزء من هذه الدخول لحساب الادخار بهدف تكوين رؤوس الأموال إذا

---

(١) لعل هذا النقد يوضح لنا صعوبة الدفاع عن هذه الضريبة في عصرنا الحاضر. فلربما كانت ملائمة في الماضي البعيد حين كانت رؤوس الأموال العقارية تمثل أهم أنواع الثروات. أما الآن وقد أصبحت الثروات المنقولة على جانب كبير من الأهمية وتعود على أصحابها بدخول ضخمة، فقد أصبح من غير الملاءم فرض مثل هذه اللضريبة التي يصعب تطبيقها على مثل هذه الثروات الجديدة.

كانت هذه تخضع لضريبة خاصة تبدو في واقع الأمر كما لو كانت تعاقب الأفراد على هذه التضحية، فالضريبة تحارب عملاً تراكم رأس المال وتضعف الحافز عليه مما يهدد التقدم الاقتصادي بصورة ملحوظة.

ونظراً لخطورة هذه العيوب فإن تطبيقات هذه الضريبة محدودة للغاية فالنوع الأول منها أي الضريبة الوحيدة على رأس المال لم يطبق البتة في عصرنا الحاضر. أما النوع الثاني منها أي الضريبة التكميلية على رأس المال فقد طبق في عدد محدود من الدول - خاصة في إيطاليا وألمانيا - بغرض مواجهة الظروف الاستثنائية الناجمة عن نشوب الحرب العالمية الثانية.

٢ - الضرائب العرضية على رأس المال:

تتميز هذه الضرائب في مجموعها بارتفاع سعرها. فالمكلف بها لا يستطيع عادة دفع مقدارها من دخل رأس المال وإنما يضطر للتصرف في جزء منه حتى يستطيع أدائها لذا فإن المشرع لا يستطيع فرضها بصفة دورية حتى لا يؤدي ذلك لفناء رأس المال. فهو يكفي يفرضها بشكل استثنائي تحقيقاً لبعض الاعتبارات الماليةأساساً. وتنقسم هذه الضرائب كما سبق أن أشرنا إلى أنواع ثلاثة الضريبة الاستثنائية على رأس المال، الضريبة على زيادة القمة، على التركات، ونستعرض ها بإيجاز فيما يلي:

٢ - (أ) الضريبة الاستثنائية على رأس المال:

تهدف هذه الضريبة لاقتطاع جانباً هاماً من رؤوس الأموال بصورة استثنائية لمعاونة الدولة على مواجهة بعض الظروف الطارئة وبصفة خاصة تلك الناشئة عن القيام بعمليات حربية ضخمة أو تعمير ما دمرته الحرب. وقد لاقت فكرة فرض هذه الضريبة رواجاً كبيراً إبان الحرب العالمية الأولى

والسنوات التي تلتها إذ وجد فيها البعض مزايا ضخمة توضيحها فيما يلي :

(أ) إن فرض هذه الضريبة يحقق اعتبارات العدالة لأنها تحصل أساساً من أصحاب الثروات التي تكونت خلال الحرب أي من استفادوا من ظروفها الاستثنائية وأثروا ثراء فاحشاً. وإذا كان البعض يقدم الدم للدفاع عن الوطن خلال الحرب فليس أقل من أن يقدم البعض الآخر جزاءاً مما كونوه من ثروات بسببها.

(ب) وبالإضافة لذلك فإن فرض هذه الضريبة يرتبط بمواجهة الدولة لظروف مالية خطيرة ومن المسلم به أن الظروف الاستثنائية تبرر اللجؤ لحلول استثنائية على رأس المال طالما كانت ذات طابع عرضي.

(جـ) أخيراً فإن المفكرين الاشتراكيين يؤيدون فرض هذه الضريبة إذ يعتبرونها بمثابة خطوة طيبة نحو تقليل الفوارق بين ثروات الأفراد وتحميل الأغنياء أساساً بالأعباء المالية للحروب.

وبالرغم من أهمية هذه المزايا فإن جانباً كبيراً من الفكر المالي ينتقد فرض هذه الضريبة وذلك لتعدد عيوبها من الوجهات الاقتصادية والمالية والاجتماعية.

(أ) فمن الوجهة الاقتصادية تؤدي الضريبة إلى اقتطاع جزء من رؤوس الأموال المنتجة لدى الأفراد مما يؤدي إلى هبوط مستوى الإنتاج، وعلاوة على ذلك فإن فرضها يدفع ببعض أصحاب رؤوس الأموال لتهريبها للخارج مما يضاعف من مخاطر نقص الاستثمار وانخفاض حجم الإنتاج، وفي ذات الوقت فإن هناك خطراً آخر يهدد الاقتصاد القومي ويتمثل في زيادة الطلب على المنتجات المختلفة كنتيجة طبيعية لزيادة الإنفاق العام نجم عن نمو موارد الدولة. وهكذا فإن نقصان الإنتاج من جهة وتزايده والطلب من جهة أخرى يجعلان الاقتصاد مهدداً بأزمة عنيفة. ومما يضاعف من مخاطر هذه

الأزمة اندفاع الأفراد نحو التصرف في أجزاء من ثرواتهم لأداء الضريبة المفروضة عليهم مما ينتج عنه انهيار أثمان بعض الأموال في السوق وتعاظم الإحساس بعدم الاستقرار الاقتصادي.

(ب) ومن الوجهة المالية فإن فرض الضريبة يؤدي إلى قلة حصيلة الضرائب المفروضة على الدخول في المستقبل نظراً للهبوط المتوقع في حجم الإنتاج، مما يعني أن هذه الضريبة قد تساهم في حل مشاكل الدولة المالية في الأجل القصير ولكنها تؤدي لتفاقمها في الأجل الطويل. هذا مع ملاحظة أن قدرة الضريبة على حل تلك المشاكل في الأجل القصير ليس بالأمر المؤكد هو الآخر فالصعوبات التي تواجه الإدارة الضريبية في مجال حصر الأموال الخاضعة للضريبة تهدد احتمالات نجاحها في تحقيق أهدافها بصورة طيبة.

(جـ) أخيراً وفيم يتعلق بالوجهة الاجتماعية فإن فرض الضريبة لا بد وأن يؤدي لتثبيط همم الأفراد عن إدخار الأموال ودفعهم نحو زيادة الإنفاق حتى لا يقعوا ثانية تحت طائلة الضريبة وذلك على النحو الذي سبق لنا شرحه بخصوص الضريبة العادية أو الدورية على رأس المال.

وتبدو هذه العيوب في مجموعها على درجة بالغة من الأهمية، إلا أننا نعتقد أنه من الصعب أن نسلم بصحتها بشكل مطلق إذ أن تقدير آثار الضريبة يتوقف على اعتبارات كثيرة منها على سبيل المثال سعرها وطريقة تحصيلها وكيفية إنفاق حصيلتها وعلى كل فإن كثرة الانتقادات التي وجهت لها بعد تطبيقها في عدد من الدول الاوروبية إبان الحرب العالمية الأولى وبعدها لم تشجع الدول الاوروبية على فرضها من جديد بعد الحرب العالمية الأولى وبعدها لم تشجع الدول الاوروبية على فرضها من جديد بعد الحرب العالمية الثانية، فقد انحصر تطبيقها في عدد محدود من الدول منها فرنسا التي اكتفت

بفرضها بسعر منخفض حتى تتجنب آثارها الضارة بقدر الإمكان[1].

٢ - (ب) الضريبة على زيادة القيمة:

تفرض هذه الضريبة على الزيادة التي تطرأ على قيم بعض عناصر الثروة عقارية كانت أم منقولة. غير أنه نظراً لصعوبة إخضاع الزيادة في قيم المنقولات للضريبة وضآلة أهميتها النسبية[2] فإن الفكر المالي يهتم على نحو خاص بزيادة القيمة العقارية. وترجع هذه الزيادة بوجه عام للنمو المضطرد في حجم السكان والحاجة المستمرة لاستغلال أراض جديدة مما نتج عند ارتفاع أسعار العقارات عموماً (فكرة الريع).

وبمعنى آخر فإن هذه الزيادة لا ترجع إلى مجهود الملاك وإنما هي وليدة التغير في الظروف الاقتصادية. لذا فإنه يبدو من الطبيعي أن يقتسم المجتمع قيمتها مع هؤلاء الملاك في صورة ضريبية تقتطع جانباً منها. ويؤيد عدد كبير من الشراح فرض هذه الضريبة فهي تبدو مقبولة من كافة الوجهات الاقتصادية والمالية والاجتماعية.

(أ) فمن الوجهة الاقتصادية يؤدي فرض الضريبة للحد من المضاربات على العقارات، كما أنه يدفع بأصحاب الأراضي لاستغلالها بصورة حسنة حتى ينتفعوا من زيادة قيمتها ويتيسر عليهم أداء الضريبة المفروضة عليهم.

(ب) ومن الوجهة المالية فإن هذه الضريبة تبدو ملائمة نظراً لغزارة حصيلتها

---

(١) انظر في شرح ذلك.
Lomie DELBEZ: Elements de finances publiques. 1955 pp. 16 - 4165.

(٢) على أن هذا لم يمنع بعض التشريعات الحديثة من فرض ضريبة على الزيادة التي تطرأ على قيم بعض المنقولات. فقد فرضت فرنسا بين سنة ١٩٤١ وسنة ١٩٤٥ ضريبة على الزيادة الطارئة على قيم الأوراق المالية

فالتزايد المستمر في قيم العقارات واتجاه أثمانها نحو الارتفاع بوجه عام يجعل من المضمون تحقيق الضريبة لحصيلة وفيرة.

(جـ) ومن الوجهة الاجتماعية فإن فرض هذه الضريبة يبدو ضرورياً إذ ليس من المقبول أن يحصل الشخص وحده ودون مجهود مناسب على ثروة نتجت عن تغير ظروف المجتمع. فالضريبة عادلة من هذه الوجهة.

ونظراً لأهمية هذه المزايا فقد وجدت الضريبة على زيادة القيمة العقارية بعض التطبيقات في انجلترا وألمانيا في بداية هذا القرن كما تدور المناقشات في عدة دول - من بينها مصر - حول فرضها بصورة عملية مبسطة عند التصرف في العقارات إذا كانت هناك زيادة في قيمتها، أي بحيث تسري الضريبة على الفارق بين ثمن بيع العقار وثمن شراؤه. إلا أن هذا لا يمنع بعض الشراح من توجيه عدد من الانتقادات الهامة لفرضها:

(أ) فالمفروض بداءة أن يقتصر سريان الضريبة على الزيادة في القيمة التي لا ترجع إلى مجهود مالك العقار، ومن ثم فإنه لا بد وأن تثور بعض المشاكل للعملية بخصوص تحديد هذه الزيادة إذا قام المالك من جانبه ببعض التحسينات في العقار، إذ يبدو من الصعب في هذه الحالة حساب ما طرأ على القيمة من زيادة نتيجة لهذه التحسينات وفصله عن الزيادة التي طرأت نتيجة «للعوامل الأخرى». ثم إنه ليس من المقبول أن تفرض الضريبة على الزيادة في قيمة العقار التي تنتج عن تدهور قيمة النقود، إذ أن هذه الزيادة ظاهرية وليست حقيقية، فكيف يمكننا تحديد نصيب هذه الزيادة وخصمها بدورها من الزيادة الكلية في القيمة؟ لا شك أن الصعوبات العملية التي تعترض تطبيق الضريبة هامة وعلى قدر كبير من التعقيد.

(ب) وبالإضافة لذلك فإن فرض هذه الضريبة يبدو منافياً المنطق الإقتصادي، إذ يجب أن يحصل الفرد على كل المنافع التي تعود عليه نتيجة لتغير الظروف

الاقتصادية طالما أنه يتحمل وحده الخسائر التي قد تلحقه نتيجة لهذا التغير. وبمعنى آخر فإنه لا معنى لمصادرة جانب من الزيادة في القيمة العقارية طالما أن الدولة لا تتدخل لتعويض الملاك عن الخسائر التي قد تصيبهم نتيجة إنخفاض قيم العقارات.

٢ ـ (جـ) الضريبة على التركات:

تعتبر هذه الضريبة أكثر الضرائب على رأس المال انتشاراً، كما أنها أقدم هذه الضرائب على الإطلاق[١] وقد اجتهد الشراح في البحث عن أساس نظري لفرضها. فذهب فريق منهم إلى أن حق الإرث ليس حقاً طبيعياً وإنما هو امتياز يمنحه القانون للفرد ومن ثم يحق للدولة أن تقيد هذا الحق وأن تعتبر نفسها شريكة في كل تركة، في حين ذهب فريق آخر إلى القول بأن الدولة تحصل هذه الضريبة لتعويض ما ضاع على الخزانة العامة من ضرائب تهرب المورث دفعها أثناء حياته، بينما ذهب فريق ثالث إلى القول بأن الدولة تفرضها في مقابل الخدمات التي تؤديها لكل من المورث ـ وتتمثل في تنفيذ رغبته في توزيع تركته على صورة محدودة ـ وكذلك الورثة الذين تحمي الدولة حقوقهم عند تسلم أموال التركة، أي أن الضريبة لا تعدو أن تكون رسماً يحصل مقابل خدمات خاصة تقدمها الدولة للمكلفين[٢] والواقع أن هذه التفسيرات علاوة على كونها غير مقنعة تبدو في مجموعها سخيفة وغير مجدية فنحن لا نرى داعياً للبحث عن أساس خاص لفرض الضريبة على التركات، فما هي إلا ضريبة كبقية الضرائب ومن ثم فإنها تستند إلى أساس السيادة والتضامن الذي

---

(١) فقد عرفت ضريبة التركات في مصر الفرعونية وفي الامبراطورية الرومانية

(٢) انظر في تفصيل هذه التفسيرات ونقدها مؤلف الدكتور أحمد جامع ـ فن المالية العامة ـ المرجع السابق ص ١٩٧ ـ ١٠١

سبقت الإشارة إليه. وعلاوة على ذلك فإن فرضها يبدو ملائماً من الوجهتين المالية والاجتماعية.

(أ) فدن السهل تبرير فرض الضريبة على التركات من الوجهة المالية نظراً لسهولة جبايتها وانخفاض نفقات هذه الجباية بالمقارنة بحصيلة الضريبة التي تتميز بغزارتها خاصة في المجتمعات التي يسودها الرخاء الاقتصادي.

(ب) فمن السهل تبرير فرض الضريبة على التركات من الوجهة المالية نظراً لسهولة جبايتها وانخفاض نفقات هذه الجباية بالمقارنة بحصيلة الضريبة التي تتميز بغزارتها خاصة في المجتمعات التي يسودها الرخاء الاقتصادي

(ب) كم تعتبر هذه الضريبة مقبولة أيضاً من الوجهة الاجتماعية نظراً لأن فرضها يساهم في تقليل التفاوت في الثروات وخاصة إذا كان سعرها تصاعدياً أي يؤدي لاقتطاع جانباً متزايداً من أموال التركة كلما تضخم حجمها

وفي مقابل ذلك فإن الانتقادات التي توجه لهذه الضريبة تبدو محدودة الأهمية وتتلخص فيما يأتي

(أ) إن فرض الضريبة قد يؤثر على رغبة الأفراد في الادخار ويدفعهم إلى تبديد ثرواتهم خلال حياتهم وذلك طالما أن جانباً منها لن يذهب للورثة وإنما ستصادره الدولة لحساب المجتمع. ولا يدو لنا ذلك النقد صحيحاً ـ إلا إذا كان سعر للضريبة مرتفعاً للغاية وإلى حد مصادرة التركة ـ فالفرد لا يدخر فحسب حتى يرثه الآخرون وإنما تدفعه لذلك مجموعة متشابكة من

العوامل. وعلى كل فإنه إذا كان الشخص يرغب في أن يحصل ورثته على مقدار معين من الثروة بعد سداد الضريبة فما عليه إلا أن يضاعف من نشاطه ومن حجم إدخاره حتى يعوضهم عما سيضيع عليهم بسبب أداء الضريبة، وهكذا فإن الضريبة تصبح بمثابة عامل مشجع على الادخار والاستثمار.

(ب) كما ينتقد البعض هذه الضريبة لعدم ثبات حصيلتها، إذ أن هذه تتوقف على مجرد الصدفة وتتباين بالتالي من عام لآخر حسب عدد الوفيات وثروات المتوفين. ومن الواضح أن هذا النقد ضئيل الأهمية، فتباين حصيلة الضريبة من سنة لأخرى لا يؤثر على صلاحية فرضها.

(جـ) أخيراً فإن البعض يأخذ عليها سهولة التهرب من دفعها ذلك بتصرف الشخص في ثروته حال حياته بالهبة أو الوصية. إلا أنه من المؤكد أن هذا النقد لا ينبغي أن يدعونا لترك الضريبة وإنما فحسب لاحكام الرقابة على فرضها بجعلها تسري على التصرفات التي قد تستخدم في التهرب من دفعها والتي قد يقوم بها المورث قبل وفاته لصالح بعض الورثة[1]

هذا وتجدر الإشارة إلى أنه يوجد نوعان لضريبة التركات أولهما الضريبة على مجموع التركة وثانيهما الضريبة على نصيب كل وارث.

ويفضل بعض الكتاب النوع الأول ـ أي الضريبة على مجموع التركة ـ باعتبار أنها ضريبة تفرض على أموال المورث وينبغي من ثم أن تفرض على مجموع التركة. وبالاضافة لذلك فإن حصيلة هذه الضريبة تتميز بالغزارة

(١) ومثال ذلك ما نص عليه المشرع المصري في القانون رقم ١٤٢ لسنة ١٩٤٤ الخاص بفرض رسم أيلولة على التركات من استحقاق هذا الرسم على الهبات وسائر التصرفات الصادرة من المورث في خلال الخمس سنوات السابقة على الوفاة إلى أحد الورثة (م ٤) وهذا ما يقرره أيضاً التشريع الإنجليزي انظر U. Hicks ـ المرجع السابق ص ٢٤٧

ـ خاصة إذا كان سعرها تصاعدياً ـ إذ لا مجال لمنح إعفاءات شخصية عند فرضها، فالضربة تسري عادة على مبلغ التركة بأكمله ودون خصم شيء إلا ما تعلق بالتركة من ديون.

غير أن البعض الآخر يفضل النوع الثاني ـ أي الضريبة على نصيب كل وارث ـ نظراً لأن المكلف بدفع الضريبة هو الوارث وبالتالي ينبغي أن تفرض هذه على حصة كل وارث على حدة، فهذه الحصة هي التي تبين ما طرأ على مقدرته التكليفية من زيادة بسبب الأرث وما ينبغي أن يتحمله تبعاً لذلك من ضرائب[1] وعلاوة على ذلك فإن هذه الضريبة تسمح بتقرير بعض الإعفاءات الشخصية للمكلف مما يسمح بتحقيق العدالة الضريبية بصورة طيبة.

ونشير أخيراً إلى أن بعض الدول تلجأ إلى تطبيق النوعين السابقين في آن واحد، كما هو الحال في مصر إذ يفرض رسم أيلولة على نصيب كل وارث بالإضافة إلى ضريبة عامة على صافي قيمة التركة. وهذا ما يمثل في نظرنا أفضل الحلول لأنه يسمح بتحقيق مزايا كل نوع على حدة وتعويض نقائص النوع الآخر. فهو يضمن من جهة غزارة الحصيلة ومن أخرى تحقيق العدالة بمراعاة الاعتبارات الشخصية للخاضعين للضريبة.

الفرع الثاني

الضرائب غير المباشرة

الضرائب غير المباشرة هي التي تقتطع جانباً من أموال المكلف بشكل غير مباشر عن طريق محاسبته على وقائع وتصرفات تبدر منه وتعتبر دالة على ما يتمتع به من ثراء. وكما ذكرنا من قبل فإنها تنصب عملاً على مظاهر الثروة

(١) انظر الدكتورين عبد الحكيم الرفاعي وحسين خلاف ـ المرجع السابق ص ٩٦.

وتداولها أي على الإنفاق أولاً وعلى التداول القانوني أو المادي ثانياً. وتحتل هذه الضرائب مكانة هامة في معظم الأنظمة الضريبية المعاصرة. فالحكومات تفضل اللجؤ إليها نظراً لغزارة حصيلتها وسهولة جبايتها. بالإضافة إلى أنها لا تجافي كثيراً مبادىء العدالة في توزيع الأعباء العامة، إذ أن إنفاق كل شخص عادة ما يتناسب مع دخله مما يجعل من الممكن اعتبار هذا الإنفاق وعاء صالحاً للضريبة باعتباره مؤشراً موضوعياً للمقدرة التكليفية للفرد. والواقع أن هذه الضرائب ليست مناقضة بطبيعتها لفكرة العدالة الضريبية، الأمر يتوقف أساساً على كيفية استخدامها ونوعية الوقائع والتصرفات التي تفرض عليها وهذا ما ستبينه خلال دراستنا فيما يلي لنوعي هذه الضرائب وهما الضرائب على الاستهلاك والضرائب على التداول.

أولاً: الضرائب على الاستهلاك:

قد تفرض الدولة ضرائب خاصة على استهلاك بعض السلع المحددة، وهذا هو الشكل الأول للضرائب على الاستهلاك كما أنها قد تفرض هذه الضرائب على كافة أنواع الاستهلاك في صورة ضريبة عامة على الإنفاق. وهذا هو الشكل الثاني لهذه الضرائب وسندرس فيما يلي كل من هذين الشكلين شيء من التفصيل

الشكل الأول: الضرائب الخاصة على استهلاك بعض السلع

عندما تبغي الدولة فرض ضرائب الاستهلاك على بعض السلع فحسب فإن أول ما تصطدم به هو تحديد تلك السلع التي ستخضعها للضريبة، ثم يتعين عليها بعد ذلك أن تحدد كيفية فرض الضريبة عليها

١ ـ وبالنسبة للمشكلة الأولى أي تحديد السلع التي ستفرض عليها الضرائب فإن

الدولة تواجه عملاً باعتبارين متعارضين يتطلب التوفيق بينهما براعة خاصة من جانب الأجهزة العامة[1].

(أ) فالخزانة العامة يهمها أن تكون حصيلة الضريبة غزيرة وهذا ما يتيسر تحقيقه إذا فرضت الضريبة على السلع التي يستهلكها الأفراد بكثرة ولا يتراجعون عن طلبها إذا ارتفعت أثمانها نتيجة فرض الضريبة، وهي السلع الضرورية التي لا غنى للأفراد عن استهلاكها ـ ومثالها السلع الغذائية الأساسية ـ وكذا السلع الشعبية التي ينتشر استخدامها بين طوائف الشعب المختلفة ـ ومثالها المشروبات الشعبية والسجائر والمنسوجات متوسطة الأثمان. فهذه السلع تستهلك بكميات ضخمة مما يعني أن فرض الضريبة عليها لا بد وأن يؤتى بحصيلة وفيرة لخزانة الدولة، خاصة وأن الطلب عليها ليس مرناً أي أنه يتأثر بصورة محسوسة بالانتفاع الذي يطرأ على ثمن هذه السُلع نتيجة لفرض الضرائب عليها.

(ب) غير أن إلتزام الدولة باحترام مبادىء العدالة في توزيع الأعباء العامة من جهة ومراعاة التضامن الاجتماعي من جهة أخرى لا بد وأن يدفعها إلى الابتعاد بقدر الإمكان عن فرض الضرائب على السلع سالفة الذكر رعاية لمصالح الطبقات الفقيرة والاتجاه نحو تركيزها على السلع الكمالية والترفيهية ـ مثل الروائح العطرية والمنسوجات الغالية ـ التي يقتصر استهلاكها على متيسري الحال، ومن يتمتعون بمقدرة مالية جيدة. إلا أن حصيلة الضرائب على الاستهلاك ستكون هزيلة في هذه الحالة.

---

(١) انظر في تفصيل تناقض هذين الاعتبارين A.R.Prest ـ المرجع السابق ص ٣٦٢ ـ ٣٦٥. وانظر أيضاً الدكتور أحمد جامع ـ المرجع السابق ص ٢٠٧ ـ ٢١١

ومن الناحية العملية فإن الدولة تتأثر في تغليبها لاعتبار على آخر بحالتها المالية من جهة وبالاتجاهات الأيديولوجية التي تحكم سياستها الاقتصادية والمالية من جهة أخرى:

(أ) فإذا كانت أوضاع الدولة المالية سيئة فإنه من الطبيعي أن يغلب الاعتبار المالي على اعتبار العدالة وأن تتوسع الدولة في فرض الضرائب على الاستهلاك بحيث تخضع لها أعداداً كبيرة من السلع التي تستهلكها الطبقات الفقيرة[1] وبالعكس فإنه إذا كانت الأحوال المالية طيبة فإن الدولة تميل لترجيح اعتبار العدالة على الاعتبار المالي، ومن ثم تتجنب فرض الضرائب على استهلاك السلع الضرورية وتخضع لها فحسب السلع الكمالية والترفيهية وكذا بعض السلع الشعبية التى لا تصل في أهميتها الى مرتبة السلع الضرورية[2]

(ب) بالمثل فإنه إذا كانت الدولة تنتهج خطاً اشتراكياً في سياستها الاقتصادية والمالية فإنها تعمد لتخفيف الأعباء الملقاة على عاتق الطبقات الكادحة مما لا بد وأن ينعكس على تحديد السلع التي تخضع للضرائب على الاستهلاك وتركيزها في تلك التي لا تمثل نصيباً هاما في إنفاق المنتمين لهذه الطبقات. وبالعكس فإن الدول التي تقيم سياستها على مبادىء الاقتصاد الرأسمالي الحر ولا تولي عناية كبيرة للاعتبارات الاجتماعية تكتفي غالباً باستبعاد عدد محدود

---

(١) انظر الدكتور محمد حلمي مراد - المرجع السابق ص ٢٠٢ - ٢٠٣

(٢) يلاحظ أن فرض ضرائب الاستهلاك على السلع الشعبية لا يتفق تماماً مع اعتبارات العدالة الضريبية نظراً لأن معدل استهلاكها متقارب بين مختلف الأفراد رغم تباين دخولهم، ومن ثم إن عبء الضريبة الأساسي يقع على عاتق الطبقات الفقيرة التي تستهلك كميات كبيرة منها وتنفق عليها قدر لا بأس به من دخولها

من السلع الضرورية من نطاق سريان هذه الضرائب وتفرضها على ما عدا ذلك من سلع الاستهلاك.

هذه بإيجاز مختلف الاعتبارات التي تؤثر على تحديد السلع التي تخضعها للضرائب الخاصة على الاستهلاك. وتجدر الإشارة إلى أن هناك علاوة عليها بعض الاعتبارات الإضافية الأقل أهمية فقد تخضع الدولة بعض السلع المستوردة لضريبة جمركية مرتفعة لسبب اقتصادي محض هو رغبتها في حماية الإنتاج المحلي من المنافسة الأجنبية. كما أن الدولة قد تفرض ضرائب مرتفعة على استهلاك الخمور أو السجائر لتشجيع الأفراد على الإقلاع عن استهلاكها مراعاة لاعتبارات اجتماعية وأخلاقية خاصة

٢ - وأما المشكلة الثانية والخاصة بتحديد كيفية فرض هذه الضرائب فإن الدولة بوسعها أن تختار بين عدة وسائل لربطها وتحصيلها فهي تستطيع أن تفرضها عند مرحلة إنتاج السلع أو عند مرحلة تسويقها وتوزيعها. غير أنها عادة ما تفضل ربط الضريبة عند الإنتاج. على أنه بالنسبة للسلع التي تدخل في دائرة التجارة مع الخارج فإن الدول تلجأ بوجه عام لاخضاعها للضرائب بمناسبة عبورها الحدود الوطنية. وسندرس فيما يلي بإيجاز حالتي الضرائب على الإنتاج والضرائب الجمركية.

(أ) ضرائب الإنتاج[١]: ينتشر فرض ضريبة الاستهلاك خلال مرحلة الإنتاج نظراً لسهولة جبايتها في هذه المرحلة إذا عادة ما تكون السلعة الخاضعة للضريبة مركزة في أيدي عدد محدود من المشروعات الإنتاجية مما يجعل من اليسير مراقبة حجم الإنتاج وضمان تحصيل

---

(١) يطلق على هذه الضرائب في مصر اصطلاح «رسوم الإنتاج» وهذا خطأ من الوجهة العلمية إذ لا يوجد هناك مقابل خاص يؤدي لدافع الفريضة حتى يطلق عليها اصطلاح الرسم

الضريبة مع التقليل من نفقات جبايتها. ويقوم المنتجون عامة بأداء الضريبة للجهات المختصة ثم ينقلون فيما بعد ما تحملوه من عبء على المستهلك عن طريق رفع ثمن السلعة بمقدار الضريبة التي أديت عنها ويبدو من الأفضل أن تفرض الضريبة دائماً في المرحلة النهائية للإنتاج أي عندما تصبح السلعة معدة للاستهلاك النهائي، ذلك أن فرضها في المراحل الأولى للإنتاج يؤدي لاندماج مقدارها في تكلفة السلعة ومن ثم فإن تكرار إنتقال عبئها سيؤدي لارتفاع ثمن السلعة بصورة مبالغ فيها» إذ يحدد كل منتج أو موزع هامش ربحه على أساس التكلفة الكلية التي تتضمن هذه الضريبة وهكذا يتضاعف أثرها مع تعدد مراحل الإنتاج والتوزيع وتكرار انتقال هذا العبء.

(ب) **الضرائب الجمركية**: تفرض هذه الضرائب على مختلف الصادرات والواردات عند عبورها لحدود الدولة إلا أنه من النادر أن تخضع الصادرات لضرائب جمركية. بل إنها في بعض الأحوال تستفيد من دعم مالي تقدمه الدولة للمصدرين. أما الواردات فإنها عادة ما تخضع لهذه الضرائب بأسعار متفاوتة.

وتتنوع الأهداف التي تسعى الدول لتحقيقها من فرض الضرائب الجمركية. فقد يكون الهدف مالياً، وهذا هو الغالب، يتحصل في توفير موارد مالية للخزانة العامة ومثال ذلك الضرائب المفروضة على السجائر والسلع الترفيهية كما قد يكون هذا الهدف اقتصادياً كفرض الضرائب بغرض حماية الإنتاج المحلي من منافسة المنتجات الأجنبية المماثلة. أخيراً فإنه قد يكون هدفاً اجتماعياً كفرض الضرائب على الخمور بقصد الحد من استهلاكها.

هذا وتنقسم الضرائب الجمركية من حيث طريقة تقديرها إلى ضرائب قيمية وضرائب نوعية. فالضرائب القيمية تفرض بنسبة معينة على قيمة السلعة

التي تعبر حدود الدولة. وهي وإن كانت تثير بعض المشاكل بالنسبة لتقدير قيم السلع إلا أنها تتميز بعدالتها لأن مايحصل من كل مكلف يتناسب مع قيم السلع التي يستوردها أو يصدرها. أما الضرائب النوعية فهي تفرض بمقدار محدد على كل وحدة من السلعة تبعاً لنوعها بصرف النظر عن قيمتها، وتنحصر مزايا هذه الضرائب في سهولة جبايتها ولكنها تجافي مبدأ العدالة لأنها تساوي بين بعض السلع لمجرد إنتمائها لنوع واحد وبرغم اختلاف قيمتها.

وبالرغم من عمومية الضرائب الجمركية إلا أن هناك بضعة اعفاءات عامة تقررها معظم الدول من هذه الضرائب وتتمثل فيما يأتي:

١ ـ إعفاء سلع التجارة العابرة أو الترانزيت، وهي السلع التي تعبر فحسب حدود الدولة في طريقها إلى دولة أخرى ويهدف هذا الاعفاء لتنشيط مشروعات النقل والمساهمة في تدعيم مركز الدولة في التجارة الدولية.

٢ ـ نظام الاعفاء المؤقت، ويتلخص في إعفاء بعض المواد الأولية التي تستورد من الخارج بغرض تصنيعها وتصديرها ثانية للخارج خلال مدة محدودة. ومن السهل تفسير هذا الإعفاء إذ أن الاستيراد لا يتم للاستهلاك المحلي، كما أنه لا يتم بصفة نهائية، فهو مؤقت ويهدف لتزويد المصانع بحاجاتها من المواد الأولية اللازمة لإنتاجها الموجه للتصدير.

٣ ـ نظام استرداد الضريبة أو الدروباك، ويتمثل في رد الضريبة الجمركية التي دفعت على المواد المستوردة لتصنيعها وتصديرها ثانية للخارج. فهو قريب من نظام الاعفاء المؤقت إلى حد بعيد.

٤ ـ نظام المناطق الحرة، ويعني تحديد جزء من إقليم الدولة واعتباره خارجاً عنها من الوجهة الضريبية بوجه عام والجمركية بوجه خاص. بمعنى أن السلع التي ترد إلى هذا الجزء من الخارج لا تخضع للضرائب الجمركية إلا إذا عبرته واتجهت إلى جزء آخر من إقليم الدولة وتهدف الدول من إنشاء

هذه المناطق الحرة تنشيط بعض أقاليمها الراكدة اقتصادياً وفتح أبواب جديدة للعمل بتشجيع رؤوس الأموال الأجنبية على الانتقال للمنطقة الحرة والعمل في المجالات الانتاجية للاستفادة من الإعفاءات الضريبية المقررة لها.

الشكل الثاني: الضريبة العامة على الإنفاق:

تفرض الضريبة في هذا الشكل على استهلاك كافة السلع والخدمات، أي أنها تسري على كل أنواع الإنفاق التي قد يقوم بها الفرد وهو بصدد استخدام دخله لاشباع حاجاته الاستهلاكية والضريبة العامة على الاستهلاك أو الإنفاق قد تأخذ عدة صور

١ ـ فهي قد تفرض على عمليات إنتاج وتداول السلعة المختلفة، أي أن الضريبة تصيب السلعة كلما انتقلت من منتج أو وسيط إلى آخر[1]. وتعرف الضريبة حينئذ بالضريبة على رقم الأعمال، وعادة ما يكون سعرها معتدلاً حتى يصبح مجموع ما يدفع عن السلعة الواحدة في مراحل إنتاجها وتوزيعها المتعددة محتملاً بالنسبة للمستهلك النهائي. على أن الشراح ينتقدون هذه الضريبة لأنها تفرق في المعاملة بين المشروعات الكبيرة التي تقوم بمختلف عمليات إنتاج السلعة ابتداء من تحويلها من شكلها الأولى إلى شكلها النهائي المعد للاستهلاك ولا تدفع بالتالي الضريبة على رقم الأعمال إلا مرة واحدة. والمشروعات الصغيرة التي تضطر لتجزئة العملية الانتاجية على مراحل متعددة وتدفع من ثم الضريبة المفروضة على السلعة في كل مرحلة

---

(١) وعلى سبيل المثال فإن سلعة كالمنسوجات القطنية تخضع أولاً لضريبة على غزل القطن وأخرى على نسجه وثالثة على صبغه وهكذا تفرض الضريبة على كل مرحلة من إنتاج وتوزيع السلعة كلما انتقلت من منتج لآخر.

على حدة ويعدد هذه المراحل. فالضريبة بهذه الصورة تجعل المشروعات الصغيرة عاجزة عن منافسة المشروعات الضخمة.

٢ ـ ولتفادي هذا الانتقاد فإن الضريبة قد تجزأ على مراحل الإنتاج المختلفة وترض في كل مرحلة منها على القيمة المضافة للسلعة ويمعنى آخر فإنه يتحدد للضريبة سعر إجمالي ثم يخصم من كل منتج مقدار الضريبة التي دفعها المنتج السابق أثناء مشاركته في العملية الإنتاجية. فإذا كان سعر الضريبة ١٠٪ وكان منتج المرحلة الأولى قد أدى ضريبة قدرها ١٠ جنيهات عن سلعة قيمتها ١٠٠ جنيه، ثم قام منتج المرحلة الثانية بعمليته الإنتاجية مما ترتب عليه إرتفاع قيمة السلعة إلى ١٥٠ جنيهاً فإنه يطالب بأداء ضريبة قدرها ٥ جنيهات فقط وذلك عن القيمة التي أضافها للسلعة والتي تعادل خمسون جنيهاً. والمهم أن يحصل مقدار الضريبة كاملاً على الثمن النهائي للسلعة لحظة بيعها للمستهلك، أي أنه إذا بيعت السلعة بثمن يعادل ٥٠٠ جنيه فإنه ينبغي أن تكون قد تحملت خلال مراحل الإنتاج والتوزيع المختلفة ضريبة تعادل ١٠٪ من هذه القيمة. وتطبق معظم دول السوق الأوروبية المشتركة هذا النظام الذي وإن كان يبدو معقداً بعض الشيء إلا أنه يتجنب المشكلة التي تثيرها الضريبة على رقم الأعمال[1]

٣ ـ أخيراً فإن الضريبة قد تفرض مرة واحدة على إنتاج السلعة أو تداولها فإذا فرضت الضريبة على السلعة عند إنتاجها فتسمى «بالضريبة على الإنتاج» وهي التي تعرضنا لها بالدراسة من قبل أما إذا فرضت على السلعة عند شرائها فتسمى «بالضريبة على المشتريات». وهذه هي الضريبة المطبقة في

---

(١) انظر في شرح تفصيلي لذلك L.Trotobas المرجع السابق ص ٤٣٠ ـ ٤٤٢ وانظر أيضاً دراسات في أنظم الضريبية للدكاترة عبد الكريم بركات وحامد دراز وعلي عباس عياد ـ ١٩٧٥، ص٢٧٢ ـ ٣٨٥

انجلترا وهي تفرض هناك على المعاملات التي يقوم بها تجار الجملة فقط دون تجار التجزئة. والهدف من تحديد المكلفين بتوريد الضريبة على هذا النحو هو تبسيط جبايتها وإحكام الرقابة على تحصيلها، فتجار الجملة عددهم محدود غالباً ما يسهل معه ربط الضريبة وتحصيلها. هذا وتحدد الضريبة تصاعدياً بهدف مراعاة السلع الضرورية والشعبية بقدر الإمكان وتركيز العبء على من يشترون السلع الكمالية والترفيهية[1].

هذه هي صور الضريبة على الاستهلاك أو الإنفاق. وتجدر الإشارة في ختام دراستنا لها إلى أن بعض الشراح يوجهون لها انتقادين نلخصهما فيما يلي:

١ - أنها تؤدي إلى رفع أثمان السلع بصورة عامة مما ينعكس على مستوى نفقات المعيشة بالارتفاع ويضر بالتالي بالمستهلكين من محدودي الدخل. ولا يبدو لنا هذا النقد صحيحاً على إطلاقه إذ الأمر يتوقف عملاً على سعر الضريبة، وبالإضافة لذلك فإن معظم الدول الأوروبية التي تطبق هذه الضريبة تحرص على إعفاء بعض السلع الأساسية منها حماية لمصالح الطبقات الفقيرة.

٢ - أنها تسبب بعض الصعوبات للمنتجين والتجار إذ تلزمهم بممارسة عدد من الإجراءات المعقدة لمراقبة إنتاج وتداول السلع مما يعوق النشاط الاقتصادي. ويبدو هذا النقد صحيحاً في السنوات الأولى لتطبيق الضريبة فقط، أما بعد ذلك فإن المنتجين والتجار يعتادون على تلك الإجراءات وينظمون شئونهم على أساسها وهذا ما تبينه التجربة الفرنسية بوضوح

ثانياً: الضرائب على التداول:

تفرض معظم الدول بعض الضرائب غير المباشرة على عمليات التداول القانوني أو المادي. والمقصود بالتداول القانوني المعاملات القانونية من بيع

(١) انظر L. Trotobas المرجع السابق ص ٣٥٣ - ٣٥٤ وانظر أيضاً الدكتور ميس أسعد عبد الملك - المرجع السابق ص ١٧٥

إيجار وهبات ووصايا، وكذلك تحرير المحررات الرسمية وإعطاء المخلصات والرخص وعبر ذلك من الإجراءات التي تحصل الخزانة العامة عليها الضرائب. ويندرج تحت هذه الضرائب رسوم التسجيل وروسوم القيد والرسوم القضائية وكذا رسوم الدمغة. أما التداول المادي فيقصد به عمليات نقل الأشخاص والسلع من مكان لآخر التي يلزم المنتفع بها بأداء بعض الضرائب. ويدخل تحت هذا النوع ضرائب النقل بالسكك الحديدية أو بالسيارات أو بالمراكب وكذا رسوم البريد والتليفون والتلغراف.

وقد توسعت التشريعات الضريبية مؤخراً في فرض الضرائب على التداول نظراً لمزاياها الواضحة. فقيام الأفراد بالعمليات الخاضعة للضريبة غالباً ما يدل تمتعهم بقدر من الثراء يسمح لهم بأدائها، ومن ثم فلا مانع من انتهاز هذه الفرصة لتزويد الخزانة العامة بموارد إضافية طالما أن الأمر لا يتعارض كثيراً مع مبادىء العدالة الضريبية. وبالإضافة لذلك فإن هذه الضرائب تتميز بسهولة جبايتها، إذ أنها عادة ما تحصل أثناء قيام الفرد بتنفيذ العمليات الخاضعة لها، أي في وقت يكون فيه المكلف قادراً على الدفع مما يجعله لا يتلكأ في أدائها بل إنه أحياناً لا يتذمر من دفعها لأنها تندمج في أثمان الخدمات المقدمة له.

على أنه ينبغي على المشرع أن يتجنب المبالغة في فرض هذه الضرائب لأن ذلك كثيراً ما يعني إلقاء أعباء ضريبية ثقيلة على عاتق المكلفين بها - إذ أنها نادراً ما تميز بين الخاضعين لها بحسب مقدرتهم التكليفية - علاوة على أن هذه المبالغة قد تؤدي لاعاقة التداول والتأثير تبعاً لذلك بصورة ضارة على مستوى النشاط الاقتصادي.

المطلب الثاني

سعر الضريبة

يقصد بسعر الضريبة المبلغ الذي يؤدي لحسابها في علاقته بوعائها أي بالمادة الخاضعة لها. وقد يعمد المشرع لتحديد مبلغ معين يؤدي كضريبة دون تحديد نسبة معينة بين هذا المبلغ والمادة التي يستقطع منها، وحينئذ نكون في مواجهة ما اصطلح على تسمية «بالضريبة التوزيعية»؛ ويتعذر معرفة سعر هذه الضريبة بصورة عامة إذ يتعين حساب هذا السعر لكل مكلف على حدة بعد ربط الضريبة عليه وعلى عكس ذلك فإن المشرع قد يكتفي بتعيين سعر الضريبة كنسبة معينة من المادة الخاضعة لها ـ وهذا هو الغالب ـ تاركاً تحديد مبلغ الضريبة لتطور واختلاف حجم الوعاء المفروضة عليه، وتسمى الضريبة حينئذ «بالضريبة القياسية». وقد تكون هذه الضريبة الأخيرة «نسبية» أي أن سعرها يظل واحداً مهما اختلفت قيمة المادة الخاضعة لها زيادة أو نقصاً (١٠٪ مثلاً من الوعاء أياً كان حجمه)، كما قد تكون «تصاعدية» أي أن سعرها يختلف تبعاً لاختلاف قيمة المادة الخاضعة للضريبة ويرتفع عادة كلما ارتفعت قيمة وعاء الضريبة. وسنقارن فيما يلي بين الضريبة التوزيعية والضريبة القياسية. ثم نعرض بعد ذلك لأشكال التصاعد المختلفة[١]

(١) لن نتناول إذن مقارنة السعر النسبي للضريبة بسعرها التصاعدي، فقد سبق أن عرضنا لذلك ونحن بصدد بحث تصور مفهوم العدالة الضريبية

الفرع الأول

الضريبة التوزيعية والضريبة القياسية

الضريبة التوزيعية هي الضريبة التي لا يحدد فيها المشرع سعرا محدداً ينطبق على المادة الخاضعة لها، وإنما يحدد المقدار الكلي لحصيلتها، أي مجموع ما يتعين على الإدارة الضريبية تحصيله من المكلفين الخاضعين لها. فهو يحدد مثلاً مبلغ مليون جنيه ويلزم الادارة المختصة بتحصيله لحساب الخزانة العامة من المكلفين بأداء الضريبة بنسبة ما يملكه كل منهم من المادة الخاضعة لها، ولا يعرف سعر الضريبة بطبيعة الحال إلا بعد إجراء هذا التوزيع على المكلفين. وعادة ما يتم توزيع عبء الضريبة على المكلفين بواسطة الأجهزة الإدارية العامة على عدة مراحل. فلو كان المبلغ المطلوب أي المليون جنيه، يمثل الحصيلة المطلوبة لضريبة الأطيان فإن الدولة تحدد مقدار ما تدفعه كل محافظة من هذا المبلغ، ثم يقوم مجلس كل محافظة بالتقسيم على مختلف القرى الكائنة فيها، ثم يقوم المجلس القروي بتوزيع نصيبها من الضريبة على أفراد القرية تبعاً لما يملكه كل منهم من الأراضي الزراعية. ويمكن بعد ذلك معرفة سعراً الضريبة تبعاً لما يدفعه كل مالك من ضريبة بالنسبة لما يملكه من أطيان.

أما الضريبة القياسية - أو التحديدية - فهي الضريبة التي يحدد فيها المشرع سعر الضريبة بنسبة معينة من قيمة المادة الخاضعة لها دون أن يحدد مقدماً حصيلتها[1]

---

(١) على أنه ليس هناك ما يمنع من تقدير هذه الحصيلة بصورة تقريبية لتسهيل إعداد الميزانية العامة للدولة.

المفاضلة بين النوعين:

تمتاز الضرائب التوزيعية أنها تتيح للدولة إمكانية التعرف مقدماً على حصيلة الضريبة. إذ أنها تجبى فعلاً من المكلفين مقدار الضريبة المحددة من قبلها فإذا تهرب البعض من أداء التزاماته وقع عبء ذلك على بقية المكلفين، وعلى ذلك فإنها تسمح للدولة أن تكون بمنأى من مفاجآت التحصيل التي يترتب عليها أحياناً اخالال توازنها المالي. إذ تستطيع الحكومة أن تحضر ميزانيتها وهي مطمئنة تماماً لقدرتها على تحصيل الضرائب المدرجة في جانب الإيرادات ومن ثم على تغطية النفقات التي تقابلها. وبالإضافة لذلك فإن نظام الضرائب التوزيعية يساهم بصورة فعالة في الحد من ظاهرة التهرب الضريبي إذ تجد الدولة من المكلفين أنفسهم مساعدين لها في القضاء عليها. فطالما أن هروب بعض المكلفين من أداء الضرائب المستحقة عليهم يلزم بقية المكلفين بدفعها عنهم فإنهم سيضطرون لمراقبة بعضهم البعض حتى لا تتزايد الأعباء على غير المتهربين.

على أن عيوب هذا النظام خطيرة للغاية وتتلخص أساساً في عجزها عن تحقيق العدالة في توزيع الأعباء العامة وفي عدم مرونتها. فالعيب الأول لهذه الضرائب يتمثل في عدم تحقيقها للعدالة لأن المبلغ الإجمالي للضريبة لا يوزع على المكلفين بنسبة مقدرتهم على تحمل الأعباء العامة لذا فإنه من المتصور أن يدفع مكلفان معينان مبلغين مختلفين لحساب الضريبة رغم تساويهم في المقدرة التكليفية وذلك لمجرد وجودهما في محافظتين مختلفتين. وهذا ما يحدث نتيجة لتوزيع مبلغ الضريبة الإجمالي على المكلفين بواسطة الأجهزة الإدارية مما يجعل احتمال المحاباة وتكرارها على مختلف مستويات التوزيع قائماً بقوة. أما العيب الثاني لهذا النظام فيتمثل في عدم مرونته. فمبلغ الضريبة الذي يحدده القانون يظل ثابتاً لمدة طويلة بالرغم من تزايد النشاط الاقتصادي

وتطور حجم المادة الخاضعة للضريبة. وذلك نظرنا لامتناع المشرع عن زيادة هذا المبلغ بصورة دورية ومنتظمة حتى يتحاشى إثارة المكلفين الخاضعين لها.

ويضيف البعض لعيوب هذا النظام عدم مراعاة الضرائب التوزيعية للاعتبارات أو الظروف الشخصية الخاصة بكل ممول مما يضاعف من بعد هذه الضريبة عن مبدأ العدالة الضريبية[1]. على أن هذا العيب لا يبدو لنا مؤكداً إذ ليس هناك ما يمنع من مراعاة هذه الظروف بدرجة أو بأخرى من مستويات التوزيع المختلفة. وعلى كل فإن العيبان السالف ذكرهما يعتبران كافيان لتفسير إقلاع الدول عن الأخذ بهذا النظام وتفضيلها كلها للضرائب القياسية أو التحديدية.

فعيوب الضريبة القياسية محدودة وتتلخص في عدم معرفة الحكومة لحصيلة إيراداتها مقدماً وصعوبة مكافحة التهرب منها. وبالنسبة للعيب الأول فإن تقدم الأساليب الإحصائية أصبح يتيح للمسئولين إمكانيات ممتازة لتقدير حصيلة الإيرادات على ضوء تطور حجم النشاط الاقتصادي. وبالنسبة للعيب الثاني فإن تطور الفنون الضريبية يتيح حالياً أسلحة متعددة لمكافحة التهرب الضريبي على النحو الذي سنبينه في المطلب الثالث من هذا المبحث.

أما مزايا هذه الضرائب فهامة بالقدر الذي يجعلها تفضل بكثير الضرائب التوزيعية. فمرونة حصيلتها تمثل ضمانة لتزايد إيرادات الحكومة من الضرائب تبعاً لنمو النشاط الاقتصادي وتزايد حجم الدخل القومي كما أن تحديد سعر الضريبة في صورة نسبة معينة من المادة الخاضعة لها يجعل من اليسير توزيع عبء الضريبة على المكلفين بصورة مبسطة ووفقاً لقواعد ثابتة ومحددة تكفل تحقيق العدالة في توزيع الأعباء العامة. ويبدو ذلك واضحاً بصفة خاصة في

---

(١) انظر الدكتور أحمد جامع ـ المرجع السابق ص ١٢٧

إمكانية الأخذ بأسلوب التصاعد عند تحديد سعر الضريبة القياسية بحيث يرتفع هذا السعر كلما تزايدت المقدرة التكليفية للممول على النحو الذي نوضحه فيما يلي

الفرع الثاني

أشكال التصاعد

تختلف الأشكال الفنية للتصاعد المطبقة في الأنظمة الضريبية المعاصرة. وسنقتصر فيما يأتي على شرح أكثرها أهمية من الوجهة العملية وعددها ثلاثة التصاعد بالطبقات التصاعد بالشرائح. والتصاعد بالتنازل أو الضريبة التنازلية.

أولاً التصاعد بالطبقات:

صبقاً لهذا الشكل فإن وعاء الضريبة يقسم إلى عدة طبقات بعضها فوق بعض ويطبق على كل طبقة منها سعر واحدة، ويرتفع هذا السعر من طبقة إلى الطبقة التي تعلوها وهكذا بحيث أن المكلف يدفع دائماً سعراً واحداً عن المادة الخاضعة للضريبة يتحدد على أساس السعر المفروض على الطبقة التي تشمل وعاء الضريبة

فلو فرضت مثلا ضريبة تصاعدية بالطبقات على مجموع الدخل فإن دخول الأفراد لا بد وأن تقسم إلى طبقات تخضع كل منها لسعر خاص على النحو التالي:

	الطبقات		جنيه	سعر الضريبة
من	١	إلى	٢٠٠	٢٪
من	١	إلى	٤٠٠	٥٪
من	١	إلى	٧٠	٨٪
من	١	إلى	١٠٠٠	١٢٪
	اكثر من ألف	جنيه		١٥٪

وهكذا فإن كل مكلف يدخل دخله في نطاق إحدى الطبقات يدفع عنه بأكمله الضريبة المقررة على هذه الطبقة.

وميزة هذا الشكل الأول للتصاعد تنحصر في سهولته أي في سهولة استخراج مقدار الضريبة على المكلف. ولكنه يتصف بعيب خطير هو أن وعاء الضريبة الذي يزيد قليلاً عن الحد الأعلى لطبقة ما يخضع للسعر المقرر للطبقة التالية مهما كانت هذه الزيادة تافهة. فلو تصورنا أن دخل المكلف كان ٧٠٠ جنيه ثم زاد ٧٠١ فإن سعر الضريبة المفروضة عليه يتغير فجأة من ٨٪ إلى ١٢٪ وهكذا فإن الممول الذي يقترب دخله من الحد الأقصى لاحدى الطبقات يصبح من مصلحته ألا يزد دخله تدريجياً لأن هذه الزيادة ستضر بموقفه أكثر مما تنفعه، إذ أنها ستحمله مبلغاً من الضرائب أكبر من مقدار الزيادة في الدخل.

ثانياً: التصاعد بالشرائح:

ووفقاً لهذا الشكل يقسم وعاء الضريبة إلى عدة أجزاء أو شرائح ويحدد لكل شريحة سعر خاص بها، ويتصاعد هذا السعر من الشرائح السفلى إلى الشرائح العليا وعلى هذا فإن المادة الخاضعة للضريبة لا تخضع كلها لسعر واحد وإنما قد تخضع لأسعار مختلفة تبعاً لتعدد الشرائح التي تتكون منها

ولتوضيح ذلك فإننا سنعرض للمثال الآتي:

الشريحة	السعر
١ ـ المائة جنيه الأولى	٣٪
٢ ـ المائة جنيه التالية	٤٪
٣ ـ المائة جنيه التالية	٦٪
٤ ـ المائتي جنيه التالية	٩٪

فلو تصورنا أن دخل الممول = ٤٠٠ جنيه فإنه سيخضع لأربعة أسعار للضريبة = ٣ + ٤ + ٦ + ٩ = ٢٢ جنيهاً.

وتتمثل ميزة هذا الشكل الثاني في التخلص من عيب التصاعد بالطبقات إذ أن كل شريحة مستقلة بذاتها ومن ثم فإنه اذا زاد دخل المكلف ووصل جزء منه إلى شريحة عالية فإن هذا الجزء وحده هو الذي يخضع لسعر هذه الشريحة المرتفع. وبمعنى آخر فإن هذا السعر المرتفع لا يلحق بأجزاء الدخل الأخرى. ولذا فإنه يبدو أكثر تحقيقاً للعدالة من الشكل الأول، ولعل في ذلك ما يفسر انتشار الأخذ به في معظم الأنظمة الضريبية المعاصرة[1]

ثالثاً: الضريبة التنازلية:

في هذا الشكل الأخير يفرض المشرع سعراً نسبياً تخضع له المادة الخاضعة للضريبة. ولكنه يخفض من هذا السعر بالنسبة لبعض الشرائح الأولى من المادة الخاضعة للضريبة. أي أنه يفرض على سبيل المثال ضريبة على الدخل بسعر عام قدرة ٢٠٪ من وعاء الضريبة، ثم يخضع المائة جنيه الأولى منه لسعر آخر أقل ارتفاعاً قدره ٣٥٪ فقط وهكذا.

ومن الواضح أن الضريبة التنازلية ـ أو التصاعد عن طريق التنازل ـ ليست في واقع الأمر إلا صورة من الضريبة التصاعدية. فالتصاعد بالتنازل إنما يعبران

(١) يلاحظ أن المشرع يستطيع تحقيق نتائج هذا التصاعد باتباع أساليب أخرى فهو يستطيع مثلاً تحقيقها عن طريق الخصم في المادة الخاضعة للضريبة وجعل سعر هذه نسبياً. أي أن يقسم الدخل مثلاً لشرائح ولا يخضع للضريبة إلا جزءاً متزايداً من كل شريحة، ١٠٪ مثلاً من الشريحة الأولى ـ ٢٠٪ من الشريحة الثانية ـ ٣٠٪ من الشريحة الثالثة وهكذا. وواضح ما يتميز به هذا الأسلوب من تعقيد لا داعي له. كما يستطيع المشرع تحقيق التصاعد الفعلي لسعر الضريبة عن طريق خصم جزء من وعاء لضريبة مع فرض سعر نسبي على بقية هذا الوعاء، فرغم أن السعر يظل واحداً من الناحية القانونية إلا أنه عملاً يصبح تصاعدياً نظراً لأنه كلما زاد حجم الوعاء كلما قلت نسبة حد الإعفاء إلى مجموع هذا الوعاء وكلما زاد بالتالي سعر الضريبة الفعلي.

عن حقيقة واحدة هي أن يكون عبء الضريبة أكبر نسبياً على الأغنياء منه على الفقراء. وكما يرى البعض فإن استعمال كلمة الضريبة التنازلية قد تكون له غاية نفسية[1]، هي عدم إشعار الأغنياء أن الدولة تطلب منهم أكثر مما يجب، مع إشعار الفقراء في نفس أن الدولة تأخذ بأيديهم وتخفف عنهم عبء النفقات العامة!.

المطلب الثالث :

تسوية الضريبة وربطها وتحصيلها

سنتناول بالدراسة في هذا المطلب الخطوات المختلفة التي تسلزمها عملية تسوية الضريبة وتحصيلها والتي يمكننا أن نميز بخصوصها بين مرحلتين أساسيتين :

المرحلة الأولى هي التي يتم فيها تسوية الضريبة وربطهما وتتضمن تقدير المادة الخاضعة للضريبة ثم ربطها على المكلف نتيجة تحقق الواقعة المنشئة لها.

المرحلة الثانية فهي التي يتم فيها تحصيل الضريبة بعد أن تصبح واجبة الأداء وتتضمن دراسة هذه المرحلة الإلمام بطرق التحصيل وضماناته وكيفية مكافحة التهرب منه.

---

(١) انظر مؤلف الدكتور محمد حسن الجمل - المرجع السابق، ص ١٦٤

الفرع الأول

تسوية الضريبة وربطها

يقصد بتسوية الضريبة تحديد المبلغ الذي يلتزم المكلف بدفعه لحساب الضريبة نتيجة لتحقق الواقعة المنشئة لها. وسنشرح فيما يلي بإيجاز شديد الطرق المختلفة التي يمكن اتباعها لتقدير المادة الخاضعة للضريبة ثم نعرف الواقعة المنشئة للضريبة ونبين الآثار التي تترتب على تحققها. ونتعرض أخيراً لقرار ربط الضريبة.

أولاً: طرق تقدير وعاء الضريبة:

يتم تقدير وعاء الضريبة أو المادة الخاضعة لها إما بواسطة الادارة الضريبية أو بإقرار يقدم من الممول أو ببلاغ يقدم من الغير.

١ - التقدير بواسطة الادارة الضريبية:

تلجأ الادارة الضريبية لاحدى طرق ثلاثة في سبيل تقدير وعاء الضريبة. طريقة المظاهر الخارجية - طريقة التقدير الجزافي - طريقة التقدير المباشر. وسنشرح فيما يلي هذه الطرق الثلاثة:

(أ) التقدير بالمظاهر الخارجية:

تتلخص هذه الطريقة في قيام الإدارة باستنتاج مقدار المادة الخاضعة للضريبة من بعض المظاهر الخارجية أي من بعض العلامات الظاهرة التي تدل على حجمه. ومثال ذلك ما كان يقرره المشرع المصري في القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٣٩ - قبل تعديله سنة ١٩٥٠ - من اتخاذ القيمة الايجارية للامكنة التي يزاول فيها الشخص مهنته والقيمة الايجارية لمسكنه الخاص أساساً لتحديد وعاء

الضريبة على أرباح المهن الحرة. فالمشرع لا يلزم الادارة الضريبية بالتقصي لمعرفة أرباح الممول الحقيقية وإنما يسمح لها بالاعتماد على مظاهر معينة ـ هي في مثالنا إيجار مكان مزاولة المهنة ومحل سكني الممول ـ لتقدير هذه الارباح باعتبار هذه المظاهر صالحة للدلالة على مقدار المادة الخاضعة للضريبة. وتمتاز هذه الطريقة بسهولتها الشديدة علاوة على أنها تضمن عدم التدخل في شئون المكلف. أما عيوبها فخطيرة فالمظاهر الخارجية لا تدل في الكثير من الأحوال على حقيقة المادة الخاضعة للضريبة، خاصة وأن الممول قد يأخذ في اعتباره التقليل من تلك المظاهر التي تأخذها الادارة الضريبية في الحسبان عند محاسبته ضريبياً، فهي بإيجاز لا تضمن تحقيق العدالة.

وبالاضافة لذلك فإنها لا تصلح لجميع أنواع الضرائب. فهناك إيرادات لا توجد لها مظاهر خارجية كالمرتبات والأجور.

(ب) التقدير الجزافي:

في هذه الطريقة يقوم المشرع بتحديد المادة الخاضعة للضريبة جزافاً أي على أساس تقريبي يستند إلى قرائن قانونية. ومثال ذلك قيام المشرع أحياناً بتحديد الربح الذي يحصل عليه المزارع على أساس القيمة الايجارية للأرض، بحيث يعادل هذا الربح مثل هذه القيمة أو مثليها أو ثلاثة أمثالها. فالمشرع يحدد الربح على أساس قرينة معينة نظراً لتعذر تحديده بصورة دقيقة لرفض المزارعين إمساك حسابات منتظمة لأعمالهم. على أنه لما كان من المتصور أن يقوم بعض المكلفين بالضريبة بتنظيم حساباتهم على نحو يسمح بتقدير المادة الخاضعة للضريبة، فإن المشرع يقرر للممول الحق في الطعن في هذا التقدير الجزافي وإثبات إن أيراده أقل مما يفترضه القانون. وفي هذا ما يميز هذه الطريقة عن طريقة التقدير بالمظاهر الخارجية التي يمتنع فيها على المكلف الطعن في تقدير

المادة الخاضعة[1]. وتمتاز هذه الطريقة أيضاً بسهولتها، إلا أنه يعيبها قيامها على الاحتمال ومجافاتها بالتالي للعدالة.

(جـ) التقدير المباشر:

في هذه الطريقة تقوم الادارة الضريبية بتقدير المال الخاضع للضريبة مستعينة بكافة الوسائل التي تمكنها من الوصول إلى مقداره الصحيح. فهي لا تتقيد بقرائن محددة وإنما تسعى عن طريق المعاينة والتحري وجمع المعلومات المختلفة إلى تقدير هذا المال بدقة. وتمتاز هذه الطريقة بأنها أكثر طرق التقدير الاداري دقة ومراعاة للعدالة تبعاً لذلك. أما عيوبها فتتلخص في احتمال تعسف رجال الادارة الضريبية في تقدير المادة الخاضعة للضريبة ويمكن الحد من خطورة هذا العيب بمنح المكلف حق الطعن في التقدير الإداري. وبالإضافة لذلك فإن هذه الطريقة تضايق المكلفين نظراً لأنها تؤدي لتدخل الإدارة في شئونهم، ولذا فإن القانون لا يقرر عادة اللجوء إليها إلا إذا توانى المكلف ذاته عن أحكام تسوية وربط الضريبة وخاصة عن تقديم الإقرارات المطلوبة منه أو عن إمساك دفاتر منتظمة لحساباته.

٢ ـ إقرار الممول:

لا شك أن خير من يعرف مقدار المادة الخاضعة للضريبة هو المكلف بأدائها لذا فإنه من المنطقي أن تطالبه الإدارة الضريبية بتقديم إقرار يوضح فيه هذا المقدار. إلا أنه لما كان من المشكوك فيه أن يراعي الدقة في تحديده لهذا المقدار وأن يميل إلى التقليل منه فإن المشرع يخضع دائماً هذا الإقرار لمراقبة الادارة الضريبية. وتبدو ميزة هذه الطريقة في أنها تتيح التعرف بدقة على وعاء

---

(١) ويرجع هذا الفارق إلى أنه في حالة التقدير بالمظاهر الخارجية فإن الضريبة تفرض عملاً على المظاهر ذاتها ـ أي على إيجاد المسكن ذاته ـ أما حالة متقدير الجزافي فتفرضض لضريبةلى المال الخاضع لها مع السماح بتقديره جزافاً.

الضريبة، كما أنها تعتبر صالحة بالنسبة لجميع أنواع الدخول. إلا أن نجاحها مرهون دائماً بوجود إدارة ضريبية ممتازة تتمتع بإمكانيات طيبةويحد أدنى من الكفاءة يسمح لها بمراقبة الإقرارات التي يقدمها المكلفون بالضرائب من خلال مناقشاتهم فيها والتحري عن صحة ما تتضمنه من بيانات. وعلى كل فإن طريقة الإقرار هي المتبعة حالياً في معظم دول العالم بالنسبة لغالبية الضرائب، ويستخدمها المشرع المصري بالنسبة لمعظم الضرائب على الدخل.

٣ ـ التبليغ من الغير:

قد لا يكتفي المشرع بالزام المكلف وحده بتقديم إقرار عن مقدار المادة الخاضعة للضريبة وإنما يتعدى ذلك إلى إلزام شخص آخر بتقديم إقرار عنها تجبي الضريبةعلى أساسه. ومثال ذلك إلزام رب العمل بأن يقدم إقراراً عن الأجور والمرتبات التي يدفعها لعماله ومستخدميه. وتبدو ميزة هذه الطريقة واضحة في أنها تكفل محاربة التهرب من الضريبة إذ لا مصلحة للغير في تقديم إقرار عن مال المكلف بأقل من حقيقته.

ثانياً: الواقعة المنشئة للضريبة وآثارها:

يقصد بالواقعة المنشئة للضريبة الفعل أو التصرف الذي يجعل دين الضريبة يتولد في ذمة المكلف وتختلف هذه الواقعة من ضريبة لأخرى

وتقضي قواعد العدالة الضريبية بأن يترتب على تحقق هذه الواقعة التزام الشخص بأداء ضريبة واحدة. وعلى ذلك فإن تعرضه لأداء أكثر من ضريبة أي لإزدواج ضريبي يعتبر أمراً منافياً لاعتبارات العدالة ويتعين بالتالي على المشرع الضريبي اتخاذ الاجراءات الكفيلة بإزالته.

هذا ويعتبر الازدواج الضريبي متحققاً إذا توافرت شروط أربعة

(أ) وحدة الشخص المكلف بدفع الضريبة، فلكي نكون أمام حالة إزدواج ضريبي يجب أن يكون نفس الشخص هو الذي يدفع الضريبة أكثر من مرة.

(ب) وحدة المال الخاضع للضريبة ويعني ذلك أن تتخذ الضريبتان وعاء واحداً أي إيراد عقاراً واحداً على سبيل المثال أو ربحاً واحداً. أما إذا اختلف الوعاءان فلا إزدواج.

(جـ) وحدة الضريبة. فلكي يتوافر إزدواج الضرائب يجب أن تكون الضرائب التي يدفعها المكلف عن نفس المال ضرائب واحدة أو على الأقل متشابهة، أي أن تكون من ضرائب الدخل على سبيل المثال. أما إذا فرضت على المال ضريبة عليه كرأس مال وضريبة أخرى على الدخل الناتج منه فإن الإزدواج لا يعتبر متوفراً من الوجهة القانونية وإن كان يعتبر قائماً من الوجهة الفعلية أو الاقتصادية.

(د) ويشترط أخيراً أن تفرض الضريبة أكثر من مرة، وهذا ما يتحقق عندما تفرض الضريبة مرتين أو كثر بقصد أو بغير قصد والملاحظ بوجه عام أنه إذا كان الإزدواج داخلياً أو ناشئاً عن خضوع الشخص لأكثر من ضريبة وطنية فإنه عادة ما يكون مقصوداً. إذ يستطيع المشرع إزالته إن شاء ذلك أما إذا كان الازدواج دولياً أي ناشئاً عن خضوع الشخص لضرائب مفروضة من أكثر من دولة فإنه كثيراً ما يكون غير مقصود.

ثالثاً: ربط الضريبة:

يقصد بربط الضريبة تحديد دينها أي تحديد المبلغ الذي يلتزم الممول بدفعه ولا يتم الربط بطبيعة الحال إلا بعد تحقق الواقعه المنشئة للضريبة. ولاتخاذ قرار الربط تقوم الإدارة الضريبية أولاً بحصر المادة

الخاضعة للضريبة ثم تخصم منها مختلف المبالغ التي ينص القانون على خصمها من وعاء الضريبة، ثم تقوم بتطبيق سعر الضريبة على المتبقي من هذه المادة وتحدد على ضوء ذلك المبلغ المستحق عليه لحسابها وتقوم بالربطعليه ويعدئذ تصبح الضريبة واجبة التحصيل[1].

الفرع الثاني
تحصيل الضريبة

تقتضي دراستنا لقواعد تحصيل للضريبة التعرض لطرق هذا التحصيل أولاً، ولضماناته ثانيا ولكيفية مكافحة التهرب منها ثالثاً

أولاً: طريقة التحصيل:

يتم تحصيل الضرائب في عصرنا الحاضر بواسطة إدارات الدولة ولم يكن الأمر كذلك في العصور الماضية إذ كانت الدول تتنازل عن حق تحصيل الضرائب إلى فرد يطلق عليه «الملتزم» كان يقوم بدفع مبلغ محدد للملك أو للأمير في مقابل حصوله على امتياز تحصيل الضرائب

وتختلف طرق تحصيل الدولة الضرائب فالقاعدة العامة هي أن يتم الدفع بمعرفة المكلف بالضريبة مباشرة، فهده أبسط الطرق وأكثرها شيوعاً. غير أن المشرع قد يفضل في بعض الحالات أن يتم تحصيل الضريبة عن طريق حجزها في المنبع وذلك حتى يتفادى أي تهرب منها، فالدفع يتم في هذه الحالة بمعرفة شخص آخر غير المكلف بالضريبة ليست له أية مصلحة في معاونته على التهرب منها.

---

(١) على أن القانون قد ينظم طرقاً محدودة للطعن في قرار الربط ويمنح الطاعن حق تأجيل دفع للضريبة لحين الفصل في طعنه.

والضرائب تجبي نقداً كقاعدة عامة وإن كانت بعض التشريعات تسمح بصفة استثنائية بقبول السندات الحكومية في سداد الضريبة بدلاً من النقود. ويتم هذا التحصيل في الميعاد الذي يحدده قانون كل ضريبة. وقد يستلزم القانون أن يتم هذا التحصيل دفعة واحدة كما أنه يرى تقسيطها على دفعات إذا طلب المكلف ذلك أو إذا ارتأى المشرع أن أحوال المكلفين بالضريبة عموماً تقتضي تقسيطها.

ثانياً: ضمانات التحصيل:

تتمتع الإدارات الحكومية القائمة بعمليات تحصيل الضرائب بعدد من الامتيازات والضمانات التي تهدف للمحافظة على حقوق الخزانة العامة وضمان السرعة في تحصيل الضرائب. وتتمثل هذه الامتيازات فيما يأتي:

١ ـ وجود مجموعة من الإجراءات الخاصة التي تكفل سرعة تحصيل الضرائب كالسماح بجبايتها بواسطة أوامر دون انتظار صدور حكم قضائي بذلك.

٢ ـ السماح بتحصيل الضرائب جبراً بالطريق الإداري إذا ما لم يقم المكلف بها بدفعها في المواعيد المقررة.

٣ ـ منح إدارات تحصيل الضرائب حق توقيع الحجز التنفيذي الإداري على أموال المدين الموجودة تحت يده وكذا على ما قد يكون له من حقوق لدى الغير.

٤ ـ منح الخزانة العامة حق امتياز من الدرجة الأولى على أموال المدين بحيث تقتضي الخزانة العامة حقوقها قبل الدائنين الآخرين.

٥ ـ تقرير قاعدة الدفع ثم الاسترداد عند تحصيل الضرائب ومؤداها وجوب

قيام المكلف بدفع الضريبة المربوطة عليه أولاً وقبل كل شيء ثم منحه الحق في المنازعة في مقدارها.

٦ ـ عدم جواز المقاصة في دين الضريبة، فدين الضريبة لا ينقضي بالمقاصة مع دين حكومي آخر إلا بنص صريح يجيزه وذلك حفاظاً على مصالح الدولة وحتى لا يلجأ المكلف للمماطلة في دفع الضريبة بحجة إجراء تلك المقاصة.

ثالثاً: مكافحة التهرب من الضريبة:

يقصد بالتهرب من الضريبة محاولة المكلف التخلص من التزامه بأداء الضريبة المستحقة عليه. أي أنه بالرغم من تحقق الواقعة المنشئة للضريبة فإن المكلف بها يعمد إلى سلوك طرق احتيالية للتخلص من عبء دفعها.

ويختلف التهرب بمعناه السابق عما اصطلح على تسميته «تجنب الضريبة» ويتمثل في امتناع الفرد عن القيام بالتصرف المنشيء للضريبة كأن يرفض مثلاً استيراد إحدى السلع الأجنبية حتى يتجنب أداء الضريبة الجمركية التي ستفرض عليها. فهذا التجنب مشروع تماماً بل إن المشرع قد يدفع الأفراد إليه تحقيقاً لأغراض شتى.

كما يختلف التهرب أيضاً عن تخلص الشخص من دفع الضرائب نتيجة للاستفادة من بعض الثغرات الموجودة في التشريع الضريبي وخاصة من عدم إحكام صياغة بعض نصوصه. فالتفسير الضيق لهذه النصوص الذي يلتزم به شراح وقضاة الضرائب يجعل أحياناً من هذا التخلص أمراً ممكناً ومشروعاً وعلى سبيل المثال فإن بعض الشركات المساهمة في مصر كانت تعمد إلى توزيع جزء من أرباحها على المساهمين في صورة أسهم مجانية حتى تجنبهم أداء الضريبة على إيرادات القيم المنقولة إذ كانت

نصوص التشريع الضريبي المصري غير حاسمة في خضوع مثل هذا التوزيع من عدمه.

فالتهرب بمعناه الفني والقانوني يعني بداءة تحقق التزام المكلف بأداء الضريبة طبقاً لنصوص القانون وسلوكه رغم ذلك طرقاً احتيالية للتخلص من دفعها. ويتحقق هذا التهرب أساساً بمناسبة ربط الضريبة للحيلولة دون تحققه كلية ـ وذلك بإنكار تحقق الواقعة المنشئة للضريبة مثلاً ـ أو بجعْله يتم على جانب من وعاء الضريبة الحقيقي عن طريق إخفاء جزء من المادة الخاضعة لها كما لو قدم الممول إقراراً وضمنه معلومات خاطئة عن إيراداته بهدف التقليل من مقدارها. على أن التهرب قد يحدث أيضاً بعد ربط الضريبة وبمناسبة تحصيلها وذلك كما لو قام المكلف بالامتناع عن الدفع ثم أخفى أمواله حتى لا تتمكن إدارة الضرائب من تحصيل حقوقها بالتنفيذ على هذه الأموال.

ومن المؤكد أن للتهرب من الضرائب نتائج خطيرة. فهو يضر بمصالح الخزانة لأنه يخفض من حصيلة الضرائب ويحد بالتالي من قدرة الدولة على أداء خدماتها بصورة لائقة. كما أنه يؤدي إلى توزيع الأعباء العامة توزيعاً غير عادلاً إذ من المؤكد أن من لا يتهربون من أداء الضريبة يتحملون في نهاية الأمر الأعباء التي تمكن الآخرون من التخلص منها. أخيراً فإن انتشار التهرب من الضريبة يوهن من روح التضامن بين مواطني الدولة ويورث الحقد في نفوسهم مما لا بد وأن ينعكس بصورة سيئة على العلاقات التي تربطهم ببعضهم البعض. كل ذلك يوضح لنا مدى خطورة التهرب من الضرائب ويدفعنا للتساؤل عن العوامل التي تحكمه وعن وسائل مكافحته.

١ ـ فأما العوامل التي تحكم التهرب فيمكن تلخيصها في ثلاثة:

(أ) فهناك أولاً المستوى الاخلاقي السائد في الدولة. فكلما كان هذا المستوى مرتفعاً لدى أفراد الدولة كلما تشبع الأفراد بحب المصلحة العامة وأحسوا بواجباتهم نحو الجماعة وتقبلوا أداء الضرائب اللازمة للمحافظة على كيانها ورعاية تقدمها.

(ب) وهناك ثانياً الجزاء المقرر على التهرب. فكلما كان القانون قاسياً في معاقبة المتهربين كلما ترددوا في التحاليل عيه زالعكس صحيح، فمن لا يشعر بواجباته نحو الجماعة ويسعى لتهرب منها يستطيع المشرع إرهابه بتوقيع عقوبات قاسية على محاولاته الاحتيالية حتى يقلع عنها، فمثل هذا المكلف يوازن بغير شك بين النفع الذي قد يعود عليه من التهرب والجزاء الذي قد يتعرض له إذا ضبط أمره.

(جـ) وهناك أخيراً إحساس المكلف بثقل عبء الضريبة، فكلما تزايد هذا الإحساس كلما سعى المكلف للتخلص من الضريبة جزئياً أو كلياً بشتى الطرق. ويتوقف هذا الإحساس بدوره على عدة عوامل. وعلى سبيل المثال فإنه كلما كانت الظروف الإقتصادية حسنة فإن المكلف يتقبل دفع الضرائب لأن حالته المالية تكون متيسرة. وإذا كانت الدولة تنفق مواردها بصورة رشيدة فإن المكلف لا يشعر كثيراً بثقل عبء الضريبة لأنه يشعر بحصوله على مقابل عما يؤديه للدولة من ضرائب. كما أنه إذا كانت أسعار الضرائب معتدلة وكان النظام الضريبي عادلاً فإن إحساس المكلف بثقل العبء الملقي عليه يصبح مقبولاً وتقل بالتالي محاولات تهربه من الضرائب.

٢ ـ وأما عن وسائل مكافحة التهرب من الضريبة فتتمثل فيما يأتي :

(أ) تنمية الوعي لدى المكلفين وتعريفهم بخطورة الالتزام الضريبي .

(ب) تشديد الجزاءات على المهربين مع التركيز على الجزاءات المالية إذ تكفي

مصادرة أموال التهرب في نظرنا بإلزامه بدفع خمسة أو عشرة أمثال الضريبة المتهرب منها.

(جـ) تعديل ربط تحصيل الضرائب على نحو يكفل الحد من إمكانيات التهرب. ويمكن في هذا الصدد التركيز على ما يأتي: أولاً: اللجوء كلما أمكن ذلك لحجز الضريبة عند المنبع حتى يمكن خصمها من المال المستحقة عليه قبل وصوله لصاحبه وقد سعي المشرع المصري في القانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٧٣ لتطبيق هذا الأسلوب بصورة موسعة نظراً لنتائجه الطيبة، وثانياً: إلزام الأفراد بتقديم إقرارات عن دخل الغير طالما كانت علاقات العمل معه تتيح له الحصول على بيانات مالية عنه تفيد إدارة الضرائب في تقدير مركزه المالي، وثالثاً: تدعيم سلطات موظفي الضرائب بمنحهم حق الاطلاع على دفاتر حسابات المكلفين حتى يتبينوا مدى صحة البيانات التي يضمنوها إقراراتهم ويتمكنوا بالتالي من تقدير المادة الخاضعة للضريبة بصورة صحيحة.

الفصل الرابع

القروض العامة

من المعلوم أن الموارد العادية هي المبالغ الطبيعية التي تغطي بها الدول نفقاتها العامة. ولكن الدول كثيراً ما تضطر إلى صرف مبالغ ضخمة بصفة استثنائية كتمويل لخطة التنمية الاقتصادية أو إقامة مشاريع هامة للبيئة الأساسية مثلاً، لا تستطيع الموارد العادية تغطيتها، وكما أن الفرد يواجه حاجات استثنائية يضطر إزاءها استهلاك المدخرات التي يكون قد جمعها أو ببيع ممتلكاته إن وجدت أو بعقد قرض يسدده في ظروف ملائمة. كذلك الدولة فأنها تلجأ في الحالات الطارئة إلى احدى طرق ثلاث:

فإما أن تنفق من أموالها الاحتياطية، أو تبيع أو تؤجر قليلاً أو بعضاً من أملاكها الخاصة، أو تعمد إلى الاقتراض من الأفراد أو من غيرهم.

على أن الدولة تستطيع أيضاً الحصول على ما تحتاجه لتمويل نفقاتها عن طريق فرض الضرائب، وذلك بأسلوبين إما بزيادة الضرائب المفروضة فعلاً أو بفرض ضريبة جديدة، وفي كل من الحالتين تستمر الضرائب القديمة أو المحدثة فترة من الزمن ثم تلغى ولذلك سميت بالضرائب الاستثنائية «أو ضرائب غير عادية» لأنها تتميز عن الضرائب العادية بفقدان صفتي الدورية والاستمرار ولقد ثار جدل كبير حول المفاضلة بين القروض العامة والضرائب الاستثنائية حيث ثار التساؤل حول أيهما أفضل إذا وجدت الدولة نفسها أمام ظروف استثنائية كالحرب مثلاً فهي أمام خيارين لتسديد نفقاتها الطارئة، أما أن تفرض ضريبة استثنائية.

تفرض ضريبة استثنائية تحصل مرة واحدة من القادرين من رعايا، وأما أن تعقد قرضاً يبلغ مقداره حصيلة هذه الضريبة على أن تسدد ما يستحق من فوائد من مواردها العادية سنة بعد أخرى.

ويبدو لأول وهلة أن هذه الضريبة الاستثنائية تحمل الجيل الحاضر عبء النفقة الاستثنائية كلها في حين أن القرض يحمل بعض هذا العبء لاجيال قادمة باعتبار أن فوائد أقساطه، أو قسماً منها تدفع من قبل الأجيال القادمة بواسطة الضرائب التي تحصل منهم في المستقبل وحقيقة الأمر أن عبء الضريبة الاستثنائية يكون أخف أو أثقل من القرض العام تبعاً لظروف وشروط هذا القرض وكيفية استثماره كما سنرى بعد قليل.

إن كان العلماء قد اختلفوا أيضاً في تفسير فوائد الاقتراض، فبعضهم أمثال (هيوم وساي وسميث)، يعتبرون القرض العام سيء النتائج وخيم العواقب لأنه يلقي على عاتق الأجيال المقبلة أعباء الأجيال السابقة التي جرى القرض في عهدها. وبذلك يدفع الدولة إلى الاسراف كما يستهلك جزءاً من الادخار الضروري الذي قد يوظف في مرافق أكثر نفعاً وفائدة للاقتصاد القومي.

والبعض الآخر. كالعلماء الهولنديين في القرن الثامن عشر، يرون على العكس أن للقرض العام فضائل كثيرة باعتبار أنه يزيد الثروة العامة في جميع مرافقها فيضيف إلى الثروات الموجودة ثروة إضافية بمقدار القرض.

والواقع أن القرض العام يكون نافعاً أو مضراً لضرورته ووجه إنفاقه، فإن خصص لمشروع مثمر ذا نفع كان حسناً ومفيداً وأن خصص لمشروع غير منتج كان سيئاً ومضراً؛ فالقرض الذي يستعمل في تسديد عجز الموازنة العادية مضر مثلاً، لأنه يساعد الدولة على الاسراف في النفقات ويجعل من العسير إقامة التوازن بين واردات الموازنة ونفقاتها في السنين المقبلة في حين أن اللجوء إلى

الاقتراض في الأزمات والحروب أصبح ضرورياً لتدارك النفقات اللازمة لمجابهة هذه الحالات الاستثنائية[1]. والقروض العامة أداة من أدوات تمويل الإنفاق العام، تلجأ إليها الدولة عندما تعجز الإيرادات العادية عن مواجهة الزيادة في النفقات العامة.

والدول وهي بصدد الاقتراض تستطيع أن تلعب دوراً واضحاً سواء في نمو الدخل القومي أو في توزيع هذا الدخل، وهذا ما يعبر عنه بالآثار الاقتصادية للقروص العامة تتنوع القروض العامة بتنوع شروط اصدارها وكيفية تسديدها،

---

(1) يرى العلماء الاقتصاديين، كير وهانس ونوفبرجيه ان القرض يمثل إيرادا عاما كالضريبة والاختيار بينه وبين الضريبة يتوقف على مدى ملائمته للأوضاع الخاصة بكل منهما.

المبحث الأول
أنواع القروض

تتنوع القروض العامة بتنوع شروط إصدارها وكيفية تسديدها، وقد قسمت القروض القروض الداخلية والقروض الخارجية.

- القروض الداخلية والقروض الخارجية:

القرض الداخلي الذي تعقده الدولة مع مواطنيها، وتلعب القروض الداخلية دوراً مؤثراً. في التنمية الاقتصادية إذا ما وجهت إلى الاستثمار المنتج لما تؤدي إليه من زيادة في الدخل القومي وذلك بامتصاصها جانباً هاماً من الأموال المكتنزة أو الأموال التي توجه للاستهلاك. وبهذه الصورة فإن هذه القروض لا تحدث تضخماً معيباً لأن القرض في حد ذاته يمثل كمية من النقد المتداول ثم إعادته عن طريق السياسة الإنفاقية الرشيدة الموجهة إلى زيادة الإنتاج فتزيد بذلك حجم السلع والخدمات وتعالج مشكلة البطالة.

ويرجح القرض الداخلي عن القرض الخارجي للأسباب التالية[1]

- إن خطر التضخم وارد في القرض الخارجي، فقد يؤدي التوسع فيه دون أن يصاحب ذلك زيادة في الانتاج إلى التأثير على هيكل ميزان المدفوعات في غير صالح الدولة المقترضة عن طريق زيادة الأعباء التي تلاقيها خدمة هذا الدين.
- إن القرض الداخلي يشجع على الادخار وتوظيف الأموال في السندات

(١) انظر عمر علي حليلب المرجع السابق ص ٢٨٥

الحكومية وعادة ما تكون شروط أيسر من شروط الإقتراض الخارجي، هذا بالإضافة إلى أنه لا يؤدي إلى إخراج فوائده إلى خارج البلاد، بل تظل داخل البلد ليستفيد منها المواطنون. هذا ويضع الشراح شروط يجب توافرها لاصدار قرض داخلي هي[1]:

- ضرورة عدم توجيه هذه القروض إلى النفقات العادية، بل يجب أن تكون وسيلة لتمويل السياسة الإنمائية للدولة.
- ضرورة التحقق قبل إصدار هذه القروض من توفر الإدخار ورغبة المواطنين للاكتتاب في هذا القرض
- ضرورة توفر الاستقرار السياسي والاستقرار النقدي فالأول يحقق الثقة في سلامة توظيف الأموال المقترضة والثاني يطمئن من التخوف من التضخم.

ـ أما القرض الخارجي، فهو الذي تعقده الدولة مع الأسواق الخارجية، وتكون مصادره، أموال عامة، وتتمثل في القروض الممنوحة من الحكومات الأجنبية أو من الهيئات الدولية، أموال خاصة وتتمثل في رؤوس الأموال الأجنبية الخاصة

ومن الجدير بالإشارة أن الاقتراض العام من الحكومات أو الهيئات الدولية هو الشكل السائد للتمويل الخارجي في البلاد النامية وذلك بعد الانسحاب النسبي للاستثمارات الأجنبية المباشرة من الأسواق الدولية نتيجة لحركات التأميم التي سادت معظم البلدان المتقدمة في السنوات الأخيرة.

وبتتبع تطور حجم القروض الأجنبية في عدد من الدول بعد الحرب العالمية الأولى يتضح لنا تزايدها بشكل مطرد (خاصة في الدول التي فرصت عليها تعويضات الحرب)، كما يمكن القول بأن القروض الخارجية التي عقدت

---

(١) انظر عمر علي حنيلب المرجع السابقص ٢٨٥

بعد الحرب العالمية الثانية قد تركزت في الدول التي تأثرت بالحروب، وفي عمليات التنمية الاقتصادية في بعض الدول المتخلفة.

في حين أنه في الوقت الحاضر يتلاحظ، أن المصدر الأكبر للقروض العامة، وخاصة في البلدان النامية، يتمثل في الاتفاقات الثنائية بين تلك الدول والدول المتقدمة.

غير أن هذا القول لا يقلل من أهمية الدور الذي يلعبه البنك الدولي للانشاء والتعمير، فهو في مقدمة المنظمات الدولية التي تساهم في تمويل عمليات التنمية وذلك نظراً لضخامة موارده المالية المتاحة للاقتراض (لا يقل عن ٢ مليون دولار)، وإن كان هناك قدر من العوامل الخاصة بشروط الاقتراض من هذا البنك تحد من الدور الفعال الذي يمكن أن يقوم به في هذا الصدد.

وعلى خلاف ما تقدم نجد الدور الذي تقوم به مؤسسة التمويل الدولية I.F.C والتي تخصصت في أقراض القطاع الخاص في البلاد النامية، فاتسم دورها بعدم الفعالية في تمويل عمليات التنمية وإن كان يرجع ذلك كون القطاع العام هو الذي يقود عمليات التنمية في معظم البلدان النامية. كما أتسم دور هيئة التنمية الدولية I.D.A بالضآلة أيضاً وذلك لقلة مواردها، بالرغم أنها الجهة التي تقدم قروض تعتبر من قبيل القروض الميسرة كونها تسدد في حدود ٥٠ سنة ويبدأ سداد القسط بعد فترة سماح مدتها ١٠ سنوات، كما أنها لا تتقاضى سوى عمولة لا تتجاوز ١٪ كمصروفات إدارية.

المبحث الثاني
ضمانات وامتيازات القروض العامة

الأصل إن لا تعطي الدولة ضمانات لتسديد قروضها العامة سوى تعهدها المؤيد بتوقيعها، ولكن عندما تكون الدولة في وضع مالي ضعيف، أو يكون القرض خارجياً يطلب المقرضون ضمانات كافية تضطر الدولة لاعطائها تغطية للفرض. وتتمثل هذه الضمانات فيما يلي:

ـ الضمانت العينية والشخصية: تكون الضمانات العينية بوضع بعض موارد الدولة، ولا سيما ضرائبها تحت تصرف القرض، أما الضمانات الشخصية فتتمثل بكفالة الدولة المقترضة من قبل دولة أخرى أو عدة دول. والواقع أن هذه الضمانات الشخصية تشفع دائماً بضمانات عينية قوية وهذه الضمانات على نوعيها، تشكل عديد من الأضرار قد يكون أهمها:

- إضعاف سيادة الدولة، لا سيما إذا كان القرض خارجياً، لأنها قد تؤدي إلى نوع من المراقبة المالية للدولة المقترضة من قبل الدولة أو الهيئة المقرضة.
- تقيد حرية الدولة المقترضة في تصرفها بالضرائب تعديلاً وإلغاءاً
- إحداث تفاوت بين دائني الدولة المقترضة إذ تعطي بعضهم مميزات وضمانات إضافية يحرم فيها غيرهم.

الضمانات النقدية أو «شرط الذهب»: ويتمثل في تعهد الدولة المقترضة بتسديد دينها بالنقد الأجنبي أو بالذهب حتى ولو صدر فيما بعد تشريع يجعل

تداول النقد الورقي إجبارياً في تلك الدولة، وفي هذا الصدد يجب التفرقة بين حالات أربعة:

- حالة عدم وجود شرط خاص يتعلق بالنقد الذي سيجري به سداد القرض، في هذه الحالة يمكن للدولة المقترضة التي فرض فيها التداول الإجباري أن تدفع القرض، بما فيه الفائدة ورأس المال، بنقد ورقي، على الدولة المقرضة أن تتحمل حينئذ القرض الناشيء عن انخفاض قيمة النقد.
- أما إذا كان سند القرض يحتوي على حكم يقضي بتسديد النقد الأخير، فإن حالة التداول الإجباري لا تؤثر على واجبات الخزينة في تنفيذ تعهداتها.
- إذا كان عقد القرض ينص على تسديد الدين بأنواع مختلفة من النقود فإن الاختيار يكون حينئذ من حق الدولة المقرضة.
- إذا تعهدت الدولة المقترضة بأن يكون تسديد القرض بالنقد الوطني، ذهباً، كان أو فضه، أو ما يعادل قيمته ذهباً أو فضة، فإن التداول الاجباري لا يؤثر على هذا الشرط الذي يظل ملزماً للدولة.

أما امتيازات القروض العامة فهي التي تلجأ إليها الدول لتغطية القروض العامة حين طرحها وذلك من قبيل تشجيع الممولين على الاكتتاب بها. وأهم هذه الامتيازات:

- عدم جواز الحجز على سندات القروض وريعها، وذلك تشجيعاً للمقرضين من جهة وتوفيراً لوقت الحكومة وجهودها من جهة أخرى، لأنه لو أقرت قابلية حجز مثل هذه السندات لوجب على الحكومة تنظيم قوائم بأسماء الحاجزين وتوقيفها لدى تسديد أي قسط من أقساط قروضها العامة.
- الاعفاء المالي، يكون بإعفاء مبالغ القروض وريوعها من بعض الضرائب، منها ضريبة ريع رؤوس الأموال المتداولة والضريبة على الدخل العام وضريبة الأرث ورسم الانتقال ومن البديهي أن يكون هذا الاعفاء دافعاً لأصحاب رؤوس

الأموال ومشجعاً على مساهمتهم في قروض الدولة لا سيما عندما يكون معدل الضرائب مرتفعاً.

القوة الابرائية من الضرائب: غالباً ما يمنح حائزوا أسهم القروض العامة امتياز تسديد الضرائب بواسطة هذه الأسهم، الأمر الذي يقوي مراكز السندات العامة باعتبار أن المساهم يكون حينئذ على يقين من أن الخزينة العامة ستقبل هذه السندات بقيمتها الاسمية على الأقل. وهذه القوة الابرائية تشجيع للمساهمين بدون شك، ولكن قد يكون لها آثار ضارة قبل الدولة، فقد تؤدي إلى إقبال كبير من قبل دافعي الضرائب على شراء تلك الأسهم في أسواق المضاربة بأسعار منخفضة فينشأ عن ذلك بصورة غير مباشرة دفع قسط كبير من ضرائب الدولة بواسطة هذه السندات. وبالتالي تسديد القرض في وقت غير ملائم تكون فيه الدولة بحاجة إلى كل مواردها لتغطية نفقاتها العادية، ولذا تعمد الدول عادة إلى تحديد هذا الامتياز الابرائي سواء من حيث نوع الضريبة التي يمكن أن تسدد بسندات الدين العام أو من حيث مقدار الضريبة القابل للدفع أو المدة التي يتعين أن تنقضي على ملكية صاحب السهم كي يكون قابلاً للابراء الضريبي، ولكن هذا لا يمنع من القول بأن هذا الامتياز يجب أن لا يمنح إلا في الأزمات الشديدة والحالات الطارئة.

المبحث الثالث
نظام القروض العامة

تمر القروض العامة بمراحل متعددة يتوقف على دقة تنظيمها وحسن توجيهها، تحقيق القروض الغاية المستهدفة من أقرارها. ولقد اشترطت معظم دساتير الدول حصر صلاحية إصدار هذه القروض وتحديد شروطها الأساسية للسلطة التشريعية دون غيرها، على أن يبقى للسلطة التنفيذية (وزارة المالية، أو الخزانة حسب الأحوال) حق اتخاذ التدابير التنظيمية التي تضمن أصدار القروض وتسديدها في حدود الشرائط الأساسية المحددة من قبل السلطة التشريعية،

والمراحل المختلفة التي تمر بها القروض العامة، تنحصر في مرحلتي الاصدار والتسديد، وفيما يلي سنبحث كلا من هاتين المرحلتين.

١ - إصدار القرض:

إن إصدار الدولة للقروض العامة يتطلب تحديد العناصر الخمسة التالية: مبلغ القرض، ومعدل الفائدة وسعر الاصدار ونوع السندات وطريقة الاكتتاب:

مبلغ القرض: وهذا المبلغ قد يحدد من قبل الدولة أو لا يحدد، فإذا حدد وحدث أن ساهم المواطنون مثلاً بأربعة أضعاف يقال أصطلاحاً بأن القرض قد «غطي» أربع مرات، وفي مثل هذه الحالة يخصص عادة لكل مكتتب ربع ما اكتتب به من عدد السندات، فيعطي مثلاً ٢٠ سنداً لمن اكتتب بـ ٨٠

سنـداً» في حين أن من يكتتب بعدد قليل من السندات يخصص لـه غالـب العدد كاملاً وذلك تشجيعاً لصغار المقرضين. أما في حالة عدم تحديد مبلغ القرض من قبل الحكومة نـظراً لاحتياجهـا لمبالـغ كبيرة متـزايدة في أوقـات الحروب مثلاً، أو خوفاً من عدم تغطية المبلغ المحدد وتعريض سمعة الدولة للانهيار، فإن الحكومة تخصص لكل شخص كامل السندات التي اكتتب بها مهما بلغ عددها

معدل الفائدة: يجب أن تراعي الحكومة عنـد تحديـد معدل الفـائدة، حـالة الأسواق ومقدار طلب وعـرض النقود وعـادة ما يكـون هذا المعـدل أقل من السعر الجاري في الأسواق، خاصة إذا كان للقرض مزايا تجعله مفضلاً على القروض العادية، أما الفائدة فتدفع عادة مرة واحـدة في كل سنـة وقد تـدفع أحياناً عنى قسطين، واحد في كل ستة شهور.

سعر الإصدار: يكون «بسعر التكافؤ» وذلك إذا كانت القيمة الاسميـة للسند معادلة للقيمة الفعلية التي تقبضها الحكومة ثمناً لهذا السند، أو يكون «بأقل من سعـر التكافؤ» إذا كـانت الدولـة تبيع سنـداتها بـأقل من القيمـة الاسمية تشجيعاً على الاكتتاب، كأن تبيع السند بمبلغ ٨٠ جنيه مصرياً مع أن القيمة الاسمية المسجلة على هذا السند تبلغ ١٠٠ جنيه، والواقع أن الدولة حينما تصدر السندات بأقل من سعر التكافؤ تعمد إلى تحديد معدل الفـائدة بنسبـة تعـوض ما لـو صدر القـرض بسعر التكـافؤ دون أي خصم حين الاصدار. فإصدار القروض دون سعر التكافؤ من الفائدة الاسمية للسنـد، ولا فرق بين أن تصدر الدولة القرض بسعر التكافؤ وبفائدة ٥٪ مثلاً أو بأقل من سعر التكافؤ (بخصم ٢٠٪ مثلاً) وبفائدة معدلهـا ٤٪، الأمر الـذي يدل على أن النتيجـة العملية في كلتا الحالتين واحدة مع الفارق بأن الاصدار بأقل من سعر التكافؤ فيه ملائمة ظاهرية تشجع الممولين على الاكتاب في القرض.

وقد تلجأ الحكومة إلى تشجيع المواطنين على المساهمة بالقرض العام بتخصيص «مكافأة تسديد لكل سند، كأن ترد إلى حائز السند الذي صدر بسعر التكافؤ البالغ ١٠٠ جنيه مصرياً مبلغ ١١٠ جنيه حين التسديد، وكذلك قد تخصص «جائزة» تدفع لأصحاب عدد من السندات يجري سحبها عن طريق القرعة في أوقات معينة، وهنا أيضاً في مكافأة التسديد كما في الجائزة، تلجأ الدولة عادة إلى تنزيل معدل الفائدة عن المعدل الذي كان سيقرر لو أن السندات صدرت دون مزايا خاصة.

- نوع السندات: إن السندات التي تصدرها الحكومة للمساهمة في قروضها العامة يمكن أن تكون كلها من فئة واحدة، بسعر ١٠٠ جنيهاً مصرياً مثلاً، كما يمكن أن تكون من فئات متعددة في القرض الواحد فيكون فيها ما قيمته ١٠٠ جنيهاً، ٢٠٠ جنيهاً، ٣٠٠ جنيهاً الخ

ويلاحظ أن من المستحسن أن لا تكون الفئات صغيرة جداً بحيث يسهل تداولها فتقوم مقام النقود أو مرتفعة للغاية فيصعب تداولها في الأسواق المالية. وهذه السندات على اختلاف فئاتها تحقق عادة بقسائم «كوبونات» تكون بعدد الأقساط المحددة للتسديد بحيث يستطيع صاحب السند أن يفصل القسيمة ويقدمها حين استحقاقها إلى الخزانة العامة للحصول على قيمتها من رأس مال وفوائد أو من فوائد فقط ، أو يخصمها قبل موعد الاستحقاق لدى مصرف من المصارف أسوة بالسندات التجارية.

وسندات القرض العام تكون اسمية أو لحاملها أو مختلطة، فالسندات الاسمية هي التي يتحدد فيها وفي كل من قسائمها اسم صاحب السند، وملكية هذه السندات تنتقل بإجراء معاملة نقل الملكية كالعادة مع شرط تثبيت ذلك في السجلات المالية المختصة وتظهير القسائم بتوقيع أصحابها. والسندات لحاملها هي التي لا يفيد فيها أو في قسائمها اسم أحد إنما تنتقل ملكيتها بمجرد

انتقالها من يد إلى أخرى. أما السندات المختلفة فهو التي تكون اسمية في أصلها بينما تكن قائمها لحاملها.

ـ طرق إصدار القرض وله أشكال ثلاثة الاكتتاب العام، الاكتتاب المصرفي، واكتتاب عن طريق البورصة.

- الاكتتاب العام: يكون بوضع أسهم القرض العام بكاملها تحت تصرف الأفراد أو الشركات، فيطلب إلى كل راغب شراء أن يتقدم إلى الخزانة العامة أو أحد المصارف المساعدة بطلب اكتتاب خطي يعين فيه عدد السندات التي يريد شراءها وقيمتها مع نسبة مئوية من القيمة المكتتب بها تثبيتاً لهذا الاكتتاب، وبعد انتهاء المدة المحددة تحصر المبالغ المكتتب بها حتى يتبين أن القرض قد غطى الفيمة المحددة.

وهذا الاكتتاب العام قد يطرح من قبل الحكومة دفعة واحدة أو على دفعات متعددة

- الاكتتاب المصرفي: يتمثل في تولي بعض المصارف أو المؤسسات المالية مسئولية عرض سندات القرض على الجمهور لشرائها. وعادة ما تقوم تلك الجهات بهذه العملية نظير قيامها بشراء سندات القرض من الحكومة بأقل من سعر التكافؤ على أن تقوم ببيعها بالقيمة الاسمية أو بأكثر فتستفيد من الفرق لقاء سمسرة البيع والمخاطرة التي تتعرض لها في حال عدم اكتتاب الجمهور بكامل القرض وهذا النوع من الأصدار تلجأ إليه الدولة عادة إذا ما أرادت أن تتجنب نفقات الاكتتاب العام أو كانت تشك في إمكان تغطية القرض.

- الإصدار في البورصة: يكون ببيع الحكومة سنداتها العامة على دفعات قليلة تعرض في البورصة مباشرة، وسعر السند يتوقف على معدل الفائدة السائد في السوق فكلما هبط معدل سعر الفائدة السائد فى البورصة كلما ارتفع ثمن

بيع السند العام والعكس بالعكس ومن الواضح أن هذا النوع من الاصدار لا ينجح إلا إذا كان مقدار القرض قليلاً لأن طرح كميات كبيرة من السندات في الأسواق المالية العامة يقلل من أثمانها وأثمان السندات المالية الأخرى وبالتالي يعرض للخطر الحالة المالية بصورة عامة، وتغطية القرض بصورة خاصة.

٢ - تسديد القروض العامة:

تسدد الدولة قروضها العامة بأساليب متنوعة، تختلف باختلاف نوع القرض وشروطه: فالقروض قصيرة الأجل إما أن تدفع في ميعاد استحقاقها، أو يخير الدائنون بتثبيتها في قروض طويلة الأجل، وهذا ما يسمى «تثبيت الديون» والقروض الدائمة تسدد إما برد قيمة السندات لحامليها أو باستبدالها بدين آخر دائم أو طويل الأجل وإنما بمعدل فائدة أقل، وهذا ما يسمى «تبديل الديون» أما القروض طويلة الأجل فتسدد في مواعيدها المحددة أو على دفعات تدريجية ينتهي آخرها بانتهاء أجل القرض، وهذا ما يسمى «استهلاك الديون» وعليه فإن الدولة تسدد ديونها العامة باحدى الطرق الأربعة التالية: الوفاء حين الاستحقاق،التثبيت بتحويل الدين قصير الأجل إلى دين مثبت، التبديل باستبدال القرض الأصل بقرض آخر بمعدل فائدة أقل، أو الاستهلاك بوفاء الدين على دفعات دورية متتالية والأسلوب الأول، أي وفاء الديون حين استحقاقها ليس في حاجة إلى بحث وتفصيل، فيما يلي نتعرض للأساليب التالية التثبيت:، التبديل، والاستهلاك.

(أ) «تثبيت» الديون العامة Stabilisation

يقصد بالتثبيت، تحويل دين قصير الأجل حل موعد استحقاقه إلى قرض مثبت طويل الأجل، وهذا التثبيت قد تفرضه الحكومة بصورة إجبارية أو اختيارية وفي الحالتين تعمد الحكومة حين استحقاقه القرض قصير الأجل إلى

إصدار قرض جديد طويل الأجل، وتقبل في الاكتتاب به سندات القرض قصير الأجل، على أن ترد لحاملي هذه السندات الذين لا يرغبون تثبيت ديونهم القيمة الاسمية لسنداتهم ومن الجدير بالذكر أن عملية التثبيت الاختيارية لا تنجح إلا إذا كان معدل فائدة القرض الجديد ـ طويل الأجل ـ قريباً من المعدل السائد في الأسواق المالية.

(ب) «تبديل» الديون العامة Conversion

الغرض من هذا التبديل تخفيف عبء الديون العامة، ويتحقق ذلك باستبدال الديون العامة طويلة الأجل، بأخرى من نفس النوع، وبنفس المبلغ أيضاً، ولكن بمعدل فائدة أقل. وعادة ما يقتصر هذا التبديل على الديون طويلة أو قصيرة الأجل، كما أن هذا الأسلوب قد يكون إجبارياً أو اختيارياً.

(١) التبديل الاختياري: يختلف بحسب أنواع الديون وطبيعتها:

فالديون طويلة الأجل يخير أصحابها من قبل الدولة، إما بتخفيض معدل الفائدة على سنداتهم، أو برد القيمة الاسمية لمن لا يقبل التخفيض. أما الديون قصيرة الأجل، فإذا كانت الحكومة لم تشترط لنفسها حق تبديلها، فليس لها أن تفعل ذلك حتى ولو كان التبديل اختيارياً وذلك أن الدائن قد يتضرر من وفاء دينه قبل حلول أجله (كأن يكون قد نظم أموره على أساس الحصول على دخل دوري معين من فوائد سنداته)، أما إذا احتفظت الحكومة حين إصدار القرض بحق تبديله في أي وقت فليس للدائن أن يعترض على التبديل لا سيما أن الدولة تخيره بين تخفيض الفوائد أو رد القيمة الاسمية لسنداته

والتبديل يعتبر قانونياً طالما أن شروط القرض. تتضمن تخيير حامل السندات بين استرداد قيمتها أو استبدالها بالسندات الجديدة. ويذهب البعض، إن على الدولة كلما سمحت لها الظروف بتخفيض فوائد

ديونها، اللجؤ إلى مثل هذا النوع من التبديل، ومع ذلك ـ وكما سبق أن ذكرنا ـ ان على الدولة عند ممارسة مثل هذا الاجراء أن تراعي أسعار الفائدة في السوق حتى لا تتعرض لأخطار المضاربات التي يمكن أن تعرض في الأسواق المالية، الأمر الذي قد يفوت عليها تحقيق هدفها.

(٢) التبديل الإجباري: هو الذي تفرضه الدولة بمقتضى ما تتمتع به من سيادة على رعاياها، وهذا الأسلوب له شكلان: الأول، وهو الصريح، وفيه تنص الدولة صراحاً على تبديلها الدين المثبت، الدائم (طويل الأجل) إلى آخر مثبت أيضاً ولكن بسعر فائدة أقل (لا يخفي ما في هذا الإجراء من اخلال بالشروط التعاقدية للقرض). الثاني وهو الضمني وفيه تلجأ الدولة إلى هدفها متبعاً أسلوب غير مباشر، هدف الدولة هو تخفيض فوائد القرض الدائم ـ بأن تفرض ضريبة خاصة على فوائد السندات، فإن هذه الضريبة تعوض الدولة عما كانت سوف تستفيده من جراء إصدار قرض دائم جديد ولكن بمعدل فائدة أقل. ولا يخفي أن النتيجة التي تحققها الدولة واحدة.

(جـ) استهلاك الديون العامة: Amortissement

كما رأينا فإن عملية التثبيت تهدف إلى خلق قرض جديد طويل الأجل، دائم بدلاً من القرض قصير الأجل، وأن عملية الاستبدال تبعي تخفيض الفوائد أما عملية الاستهلاك فتهدف إلى التخلص من الدين المتولد عن القرض داته عن طريق رد قيمته إلى أصحابها على دفعات متتالية.

وتوقيت هذا الاستهلاك تتوقف على طبيعة القرض. فإذا كان القرض دائماً أو مؤبداً جاز للدولة أن تسدده في أي وقت شاءت باعتبار أن الاختيار في القروض الدائمة، هو لمصلحة الدولة بمعنى أنها تستطيع أن تفرض تسديد الدين في كل وقت بينما لا يستطيع صاحب السند أن يطلب إلى الدولة وفاء دينه

أما القرض قصير الأجل، فإن الاستهلاك يتم في المواعيد المقررة حين إصدار الدين، لأن الأجل في هذه الديون مشروط لمصلحة الدائن والمدين على السواء.

هذا ويمكن أن تتنوع أساليب الاستهلاك وإن كان الأسلوب السائد حالياً، هو المتمثل في قيام الدولة برد نسبة من الدين إلى الدائنين على فترات دورية (سنوية أو نصف سنوية) تتضمن قسماً من رأس المال مع الفوائد المستحقة أو إعطاء حاملي بعض السندات القيمة الكاملة لسنداتهم على أن يكون اختيار أصحاب هذه السندات المستهلكة بالكامل، باتباع أسلوب القرعة ويمكن للدولة بمناسبة رد جزء من قيمة السندات أو القيمة الكلية لبعض حاملي السندات، أن تمنح بعض الجوائز وهي إحدى الوسائل التي تستعمل لإغراء المدخرين على الاكتتاب[1].

ومع ذلك فإن استهلاك القرض أي رده، يقتضي توافر موارد قد يتعذر على الدولة الحصول عليها، وهي تواجهها عادة عن طريق الايرادات الضريبية.

بهذا نكون قد انتهينا من دراسة ما تقوم به الدولة من إنفاق، والإيرادات المختلفة التي تحصل عليها للقيام بهذا الإنفاق وعليه ننتقل إلى دراسة الوثيقة التي تتضمن إيرادات الدولة ونفقاتها أي الموازنة العامة.

---

(١) انظر دكتور باهر محمد عتلم، المالية العامة المرجع السابق ص ١٩٧



القسم الثاني

السياسة المالية

منذ أن ازداد تدخل الدولة الرأسمالية في بداية الثلاثينيات لتساعد الاقتصاد على الخروج من الأزمة نشطت دراسة تستهدي بمجموعة الأفكار المكونة للنظرية العامة للمالية العامة بقصد تقرير سياسة مالية تسهم في تحقيق أهداف السياسة الاقتصادية التي تسعى إلى حل مشكلات الاقتصاد الرأسمالي المعاصر. ومنذ ذلك الحين تطورت السياسة المالية وتكاملت عناصرها سواء في جانبها المتعلق بالسياسة الإنفاقية للدولة في جانبها الخاص بالسياسة الإيرادية (ما كان متعلقاً منها بالضريبة أو بالقرض العام) وتم ذلك استجابة لمستلزمات سير الاقتصاد الرأسمالي في المدى القصير والمدى الطويل.

ثم شهدت فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية الاهتمام المتزايد بمشكلات التطور الاقتصادي في المجتمعات المتخلفة. وتمثلت نقطة البدء النظرية بالنسبة لغالبية المشتغلين بدراسة مشكلات هذه المجتمعات في التحليل الاقتصادي السائد في المجتمعات الرأسمالية المتقدمة والذي كان يجد محوره في التحليل الكينزي

ولم تكن الدراسة الخاصة بدور النشاط المالي للدولة في الاقتصاديات المتخلفة مختلفة عن الدراسات المتعلقة بالنواحي الأخرى في هذه الاقتصاديات. وثار التساؤل عن مدى إمكانية الاستعانة بالسياسة المالية ـ كما تبلورت على هدى أفكار النظرية العامة في المالية العامة ـ في حل مشكلات الاقتصاديات المتخلفة. وتجاهلت الإجابة في كثير من الأحيان اختلاف التركيب

الهيكلي للاقتصاد المتخلف وبالتالي اختلاف طبيعة المشكلات. ومن ثم أهداف السياسة الاقتصادية وما يتبعها من سياسة مالية. وهو اختلاف كيفي تصل درجته إلى حد يدفعنا إلى إثارة التساؤل حتى عن إمكانية قيام السياسة المالية بدور فعال في هذه الاقتصاديات في ظل التنظيم الذي يسودها. الأمر الذي يلزم معه التعرف على حدود هذه الإمكانية.

بناء عليه تستلزم الدراسة المتوازنة للسياسة المالية التعرف:

- أولاً: على السياسة المالية في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم.
- ثانياً: على السياسة المالية والاقتصاد المتخلف.

الباب الأول
السياسة المالية في الاقتصاد الرأسمالي المتقدم

* أود أن أسجل شكري للأستاذ الدكتور/محمد حامد دويدار، حيث أن هذا الباب والأبواب التالية تمثل الجزء الخاص «بالسياسة المالية من مؤلفه» دراسة الاقتصاد المالي»، الدار الجامعية، الاسكندرية، ١٩٨٢

تعلم أن طريقة الإنتاج الرأسمالي تتميز بأن علاقات الإنتاج فيها ترتكز على الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج والعمل المأجور. وأن الهدف من الإنتاج (من وجهة نظر من يتخذ قرارات الإنتاج والاستثمار) هو تحقيق أقصى ربح نقدي، وأن العملية الاقتصادية تعمل من خلال قوى السوق. يترتب على ذلك أن نمط توزيع الناتج الصافي بين الطبقات الاجتماعية لا يتحدد فقط بكمية ونوع العمل وإنما كذلك بمقدار ما تحت سيطرة الفرد أو الفئة الاجتماعية من وسائل الإنتاج، الأمر الذي يخلق نمطاً غير متساو لتوزيع الدخل القومي هذه الخصائص تتوافر لعملية الإنتاج في الاقتصاديات الرأسمالية المعاصرة (اقتصاديات أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية واستراليا ونيوزيلندة واليابان) مع تميز المرحلة المعاصرة بأن الملكية الخاصة لوسائل الإنتاج يغلب عليها الطابع الاحتكاري أو شبه الاحتكاري نتيجة للتراكم المستمر في رأس المال وتمركزه. الأمر الذي يؤدي إلى تمركز قرارات الإنتاج والاستثمار هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى تتميز المرحلة المعاصرة بتنظيم الطبقة العاملة في نقابات عمالية.

أما فيما يتعلق بالوزن النسبي لقطاعات النشاط الاقتصادي الثلاثة (قطاعات الزراعة والصناعة والخدمات) فيتميز هيكل الاقتصاد الرأسمالي المتقدم (كما كان الحال في المرحلة السابقة) بغلبه الطابع الصناعي واتساع حجم قطاع الخدمات. ويتميز في داخل الصناعة بازدياد الوزن النسبي.

نعلم كذلك أنه يترتب على هذا الهيكل أن طريقة الأداء التلقائي للاقتصاد

الرأسمالي تجعله يتطور من خلال التقلبات الاقتصادية. إذ تتناوبه فترات ينخفض فيها مستوى النشاط الاقتصادي عن مستواه السابق تعقبها فترات يرتفع فيها مستوى النشاط تليها أخرى يهبط فيها هذا المستوى وهكذا. في أثناء فترة الهبوط تتوافر لدى الاقتصاد كل الشروط اللازمة للقيام بعملية الإنتاج، من قوة عاملة ذات التكوين الفني اللازم، من أدوات إنتاج إلى مواد يجري تحويلها وطاقة محركة. كل هذه تكون موجودة وإنما معطلة جزئياً لغياب الباعث للإنتاج أي لإنخفاض معدل الربح في أثناء هذه الفترة.

بالإضافة إلى ذلك تتميز المرحلة المعاصرة من مراحل تطور الرأسمالية بانخفاض معدل تطور الاقتصاد القومي في الزمن الطويل(١). وهو يرجع إلى عوامل ليس هنا مجال تحليلها.

على هذا الأساس يمكن القول أن هيكل الاقتصاد الرأسمالي المتقدم المعاصر يفرض مشكلات تتمثل في انعدام العدالة التوزيعية، في السير غير المتوازن للاقتصاد. من الناحية الزمنية، وفي انخفاض معدل التطور الاقتصادي. فإذا أريد التخفيف من حدة هذه المشكلات في ظل الهيكل القائم أن تهدف السياسة الاقتصادية إلى:

- التأثير على نمط توزيع الدخل القومي، أي التقليل من حدة انعدام التساوي في توزيع الدخل القومي، كهدف في ذاته وليس كوسيلة لزيادة الإنتاج عن طريق زيادة الطلب على السلع الاستهلاكية (إذا التغيير في توزيع الدخل

(١) متوسط معدل النمو السنوي للانتاج الصاعي في الدول الرأسمالية المتقدمة في الفترة ١٨٦٠ - ١٩١٣ (وهو ٢,١٪ في بريطانيا ٢,٨٪ في فرنسا، ٤,٦٪ في الولايات المتحدة الامريكية) أعلى منه في الفترة من ١٩١٣ - ١٩٥٨ (وهو ٢,٢٪ في بريطانيا، ١,٩٪ في فرنسا ٢,٤٪ في ألمانيا. ٣,٣٪ في الولايات المتحدة الامريكية). أنظر في ذلك:

S. J. PATEL. Rates of Industrial Growth in the Last Century 1860 - 1958. Economic Development andCiltural Change. Vol. IX No. 3 Aprit 1961, p. 317.

القومي لمصلحة الطبقات الفقيرة ـ حيث الميل للاستهلاك أكبر ـ يؤدي إلى زيادة الميل للاستهلاك للمجتمع في مجموعة، وبالتالي زيادة الطلب الخاص على السلع الاستهلاكية).

ـ تحقيق مستوى أعلى من التشغيل للقوة العاملة والموارد المادية وتحقيق الاستقرار عبر الدورة الاقتصادية، أي التخفيف من حدة التقلبات في حالة هبوط أو ارتفاع مستوى النشاط الاقتصادي.

ـ تحقيق معدل أكبر لتطور الاقتصاد القومي.

وابتداء من الكساء الكبير أخذت مكونات السياسة في التبلور من خلال عملية تدريجية لتساهم في حل هذه المشكلات.

فقبل الكساد الكبير لم تكن السياسة المالية ـ كسياسة استخدام الإنفاق العام والإيراد العام بقصد إحداث آثار معينة أو تفادي آثار معينة في النشاط الاقتصادي القومي ـ معروفة. إذ فيما عدا فترات الحرب كانت السياسة هي الإبقاء الحكومي عند أدنى مستوى ممكن في تغطية النفقات عن طريق الضرائب. أما القروض العامة فكان الأصل هو عدم الالتجاء إليها إلا في حالات الضرورة على أن يتم سدادها في أقرب وقت ممكن من الناحية السياسية. هذا الموقف لم يكن يتطلب من نظرية الإنفاق العام إلا القليل، بينما اهتمت نظرية الضريبة أساساً بفكرة العدالة في تحمل عبء الخدمات العامة.

في أثناء الكساد كان تدخل الدولة الذي كان يهدف في المقام الأول إلى الخروج بالاقتصاد من الأزمة، ومن هنا كان التركيز على الإنفاق العام للقيام بالاستثارات في المجالات التي لا تنافي المشروع الخاص وتمثل في نفس الوقت أساس قيامه بالنشاط ، أي الأشغال العامة، واقتصرت السياسة المالية على الجانب الإنفاقي.

في نهاية الثلاثينيات كانت هناك المحاولة لدفع الانتعاش الاقتصادي

(خاصة بعد كساد ١٩٣٨) وطالب هانسن[1]. A - Hansen اقتصادي أمريكي كبير) بسياسة مالية عبر الدورة. أي سياسة مالية تلعب دوراً إيجابياً في كل مراحل الدورة ولا تقتصر فقط على المساهمة في إخراج الاقتصاد من الأزمة). بل وطالب هانس بسياسة مالية تلعب دوراً في علاج الركود المؤمن بالاقتصاد الرأسمالي، الأمر الذي يعني الاعتراف بالحاجة إلى سياسة مالية تواجه مستلزمات التطور في الزمن الطويل.

ثم كانت الحرب العالمية الثانية، وظهرت أهمية الدور الذي تلعبه السياسة المالية وإنما في الحد من التضخم (عن طريق رفع سعر الضرائب مع محاولات للاستعانة بالادخار الإجباري). هنا يتبلور جانب السياسة الإيرادية واستخدامها في أحداث آثار أو لتجنب أثار معينة في الاقتصاد القومي.

ثم تنتهي الحرب وينتقل اهتمام السياسة الاقتصادية ومن ثم السياسة المالية لتحقيق هدفين أساسيين:

- الاحتفاظ بمستوى العمالة الذي تحقق أثناء الحرب عن طريق سياسة إنفاقية تظهر أهميتها خاصة في مجال التسلح وسياسة إيرادية (ضريبة على الأخص) تتحقق عن طريق أثر الضرائب على الإنتاج والادخار والاستثمار.
- الاهتمام بمشكلات التطور الاقتصادي، وخاصة بعد توسع قطاع الدولة الذي بدأ يلعب دوراً معتبراً في الحياة الاقتصادية. هنا كان من اللازم التعرف على الدور الذي يمكن أن تلعبه السياسة المالية عن طريق أثرها على التراكم رأس المال والتقدم الفني ونمو السكان وإنتاجية العمل وكذلك دورها في تحقيق التوافق بين النشاط الفردي ونشاط الدولة.

---

(١) The Stagnation Thesis, in, Readings in Fiscal Policy, Allen and Unwin London, p. 540.

سنقتصر في مجال دراستنا هذه على التعرف على دور السياسة المالية في التأثير على نمط توزيع الدخل القومي وتحقيق الاستقرار عبر الدورة، تاركين لفرصة أخرى من الدراسة دور السياسة المالية في تحقيق معدل أكبر لزيادة الدخل القومي. قبل التعرض لهذه يتعين أن نتعرف أولاً على ميكانزم السياسة المالية، أي الكيفية التي تحدث بها آثارها.

الفصل الأول
ميكانزم السياسة المالية

تحقيق أهداف السياسة المالية في الزمن القصير (وليكن مستوى معين من التشغيل مثلًا) إنما يتم عن طريق تحقيق مستوى معين للدخل القومي النقدي. يتم التأثير على مستوى الدخل القومي النقدي أساساً عن طريق الإنفاق العام والضرائب. للتعرف على السياسة المالية التي يتعين اتخاذها إذن يلزم التعرف على العلاقة بين الإنفاق العام والضرائب من جانب وبينه وبين الدخل القومي من جانب آخر. للتعرف على ذلك سنقوم بالتحليل على مرحلتين: في المرحلة الأولى يقوم التحليل على أساس افتراضات معينة نعمل على إزالتها في مرحلة تالية:

ففي المرحلة الأولى يرتكز التحليل على الفروض الآتية:

- إن الدولة تحدد حصيلة الضرائب بدلاً من تحديد سعرها. أي أن حصيلة الضرائب تكون معروفة مقدماً. وهو فرض يقصد به التبسيط إذ معرفة حصيلة الضرائب يسهل معرفة أثرها.
- إن السياسة الضريبية الإنفاقية لا تؤثر على نمط توزيع الدخل.
- إن استعداد الأفراد للإنفاق يتوقف على دخولهم القابلة للتصرف فيها (أي الدخول المتاحة بعد فرض الضريبة) كما يتوقف على عوامل أخرى مستقلة عن السياسة المالية للدولة.
- زيادة الإنفاق العام الحقيقي (الإنفاق على شراء السلع والخدمات) مع بقاء الضرائب على حالها يؤدي إلى زيادة في الدخل القومي بقدر قيمة السلع

والخدمات المشتراه مضافاً إليها ما يترتب على ذلك من أثر على الاستهلاك والاستثمار الفرديين.

على أساس هذه الفروض نجد أن:

الزيادة في الإنفاق العام الناقل مع بقاء الضرائب على حالها يؤدي إلى زيادة الدخل القومي بما لا يزيد عن الآثار التي ترتبها الزيادة في الإنفاق العام على الاستهلاك والاستثمار الفرديين.

التقليل من الضرائب مع بقاء الإنفاق العام على حالة يؤدي إلى النتيجة السابقة.

يترتب على ذلك أن زيادة ما في الإنفاق العام سيكون لها نفس الأثر الذي يحدثه نقص مساو لها في الضرائب على الدخول الفردية القابلة للتصرف فيها (الدخول المتاحة بعدم دفع الضرائب) وعلى الإنفاق الخاص.

أثر زيادة معينة في الضرائب يلعبه أثر زيادة مساوية في الإنفاق العام.

إذا زاد الإنفاق العام الحقيقي بنفس مقدار زيادة الضرائب فإن الدخل القومي يزيد زيادة تساوي قيمة السلع والخدمات المشتراه وتتعادل الآثار المتعاقبة الناتجة عن الاثنين تاركة الدخول الفردية القابلة للتصرف فيها وكذلك الإنفاق الخاص كما هم دون تغيير.

إلى أي حد يلزم التعديل من هذه النتائج إذا ما أدخلنا في الاعتبار الأثر الذي يحققه الإنفاق العام والضرائب على نمط توزيع الدخل القومي مما لا شك فيه أن السياسة الضريبية والسياسة الإنفاقية تؤديان إلى تغيير في نمط توزيع الدخل القومي لمصلحة الفئات ذات الدخل المنخفض. مدى هذا التغيير يتوقف على حجم ومكونات الميزانية (هذه الأخيرة تبين المصادر الاجتماعية للطبقات والفئات من الايراد العام، كما تبين المنتهي الاجتماعي المصب للإنفاق العام.

ولكن إلى أي حد يؤثر هذا التغيير في نمط توزيع الدخل القومي على:
- إنفاق الأفراد على الاستهلاك.
- وإنفاق الأفراد على الاستثمار.

فيما يتعلق بالأثر على الإنفاق الخاص على الاستهلاك تشير الدراسات الإحصائية أن هذا الإنفاق يرتبط بالدخل الكلي دون تأثر كبير بالتغير في توزيع الدخل. بناء عليه تبدو مسألة الاختيار بين التأثير عليه عن طريق الزيادة العامة في الإنفاق العام أو النقص العام في الضرائب قليلة الأهمية لأن التغير في توزيع الدخل لا يؤثر كثيراً في الإنفاق الخاص على الاستهلاك.

أما فيما يتعلق بالأثر على الاستثمار الخاص فإن ما يرتبه الإنفاق العام والسياسة الضريبية من تغيير في نمط توزيع الدخل القومي يحدث آثاراً هامة بالنسبة لإنفاق الأفراد على الاستثمار. إذ للأرباح التي تتحقق للمشروع أو للفرد الرأسمالي بعد دفع الضريبة أثر مستقل هام على معدل الاستثمار الفردي. ومن ثم يتعين التفرقة بين الأثر الذي يحدثه انقاص الضريبة على الربح وبالتالي على معدل الاستثمار الخاص وبين الأثر الذي يحدثه الإنفاق العام:

- واضح أن الإنقاص العام في الضريبة على الأرباح المتبقي بعد دفع الضريبة الأمر الذي يكون له أثر موات على الاستثمار الخاص فيزيده (على فرض وجود فرص الاستثمار).
- أما الزيادة العامة في الإنفاق العام فرغم أنها تزيد من الطلب الكلي الفعال فإنها إذا انعكست في زيادة في الإنفاق العام على الاستثمار فهي تقلل من فرص الاستثمار المتاحة للمشروع الفردي الأمر الذي يؤدي إلى أن تكون توقعات الربح نحو الإنخفاض ومن ثم لا يتشجع الاستثمار الخاص. لهذا السبب نجد أن الجزء الغالب من الإنفاق العام يتم في نواح تزيد من أرباح المشروعات الخاصة (كالإنفاق على التسلح) وفي المشروعات الاستثمارية التي لا تجذب أصلاً المشروع الفردي (فلا يترتب على القيام بها بالتالي

ضيق في فرص الاستثمار) والتي تنتج سلعاً وخدمات تعتبر أساسية لزيادة أرباحية المشروع الفردي (كالاستثمار في تزويد المشروعات الفردية بالكهرباء والغاز والمياه وخدمات النقل والمواصلات) خاصة إذا بيعت هذه السلع والخدمات بثمن منخفض نسبياً.

يترتب على ذلك أن أنقاص الضريبة يكون له أثر على الاستثمار الخاص أحسن من الأثر الذي تحدثه زيادة مساوية (للنقص في الضريبة) في الإنفاق العام.

كان هذا التحليل على افتراض أن الإنفاق الخاص يتوقف على دخول الأفراد ولا يتوقف مباشرة على الإنفاق العام. هذا قد يكون غير صحيح:

- فالإنفاق العام على الخدمات يؤدي إلى نقص الإنفاق الخاص على الخدمات الطبية الأمر الذي قد يؤدي إلى زيادة المدخرات الخاصة.
- التأمين ضد الشيخوخة قد يؤدي إلى نقص مدخرات الأفراد (إذ عادة ما يدخر الفرد لتغطية احتياجاته عند الشيخوخة).
- الانفاق العام قد يؤدي إلى التوسع في الإنفاق الخاص على الاستثمار، كما في حالة الاستثمار العام اللازم للقيام بالاستثمار الخاص (التوسع في صناعة السيارات نتيجة لقيام الدولة ببناء الطرق، وكقيام الدولة بالمشروعات الأساسية اللازمة لتطوير منطقة معينة فتفتح بذلك آفاقاً جديدة للاستثمار الخاص).
- الإنفاق العام قد يؤدي إلى الحد من الاستثمار الخاص إذا كان ينافسه في مجالات الاستثمار.

الإنفاق العام يؤدي إلى زيادة الاستثمار الخاص عن طريق تزويد النشاط الفردي بسوق لمنتجاته كما هو الحال بالنسبة لصناعة الطائرات والأسلحة بصفة عامة.

كل هذه العوامل يتعين أن تؤخذ في الحسبان عند تقدير آثار أية زيادة في الإنفاق العام.

الفصل الثاني

السياسة المالية ونمط توزيع الدخل القومي

فقد تأخذ الدولة الرأسمالية المعاصرة - تحت ضغط تنظيمات الطبقة العاملة - التخفيف من حدة انعدام التساوي في توزيع الدخل القومي كهدف في ذاته. كما أنه قد يقصد كأحد الوسائل التي يمكن عن طريقها في الزمن الطويل (بزيادة النصيب النسبي للطبقات الفقيرة ذات الميل المرتفع للاستهلاك) زيادة الطلب الكلي على الاستهلاك ومن ثم الطلب الكلي الفعال، وتحقيق مستوى أعلى من التشغيل للاقتصاد في مجموعه. وقد سبق أن رأينا الكيفية التي يمكن أن تؤثر بها السياسة الإنفاقية على نمط توزيع الدخل القومي (وذلك عند دراسة الآثار الاقتصادية للإنفاق العام)، وسنرى الكيفية التي يمكن أن تؤثر بها سياسة تمويل الإنفاق العام عن طريق عجز الميزانية على توزيع الدخل القومي في الزمن القصير. وذلك عند دراسة هذه الطريقة من طرق تمويل الإنفاق على الاستثمار العام ومن ثم سنقتصر هنا على بيان كيفية وحدود التخفيف من حدة انعدام العدالة التوزيعية عن طريق الضرائب التصاعدية

تؤدي الضرائب التصاعدية - وخاصة إذا ارتفع سعرها - إلى التخفيف من حدة انعدام التساوي في توزيع الدخل لأنها تتضمن استقطاع جزء أكبر نسبياً من الدخول المرتفعة، الأمر الذي يقلل من النقص النسبي في الاستهلاك الذي هو من طبيعة الاقتصاد الرأسمالي في حالة ما إذا كان سعر الضريبة منخفضاً بالنسبة للدخول المحدودة.

هذا على أنه يلاحظ أن للضريبة التصاعدية حدوداً في هذا المجال:

- فلكي تحقق أثراً هاماً في هذا المجال يتعين أن يكون النظام الضريبي كله

نظاماً تصاعدياً فلا يكفي أن توجد ضريبة تصاعدية مع غلبة نسبية الضريبة على باقي أجزاء النظام الضريبي.

يحد ثانياً من أثر الضريبة التصاعدية في التخفيف من حدة انعدام العدالة التوزيعية صعوبة نقل القوة الشرائية التي يحصل عليها من ذوي الدخول المرتفعة إلى ذوي الدخول المنخفضة إذ لا يتم ذلك إلا إذا قامت الدولة بمنح إعانات مباشرة لذوي الدخول المحدودة أو بتقديم خدمات إجتماعية لهم بالمجان. وحتى في هذه الحالة الأخيرة فإن تقديم الخدمات الاجتماعية لا يؤدي إلى زيادة طلبهم على السلع الاستهلاكية الأخرى من غذاء وملبس ومسكن (تقديم مساكن بالمجان أو بإيجارات منخفضة لذوي الدخول المحدود غالباً ما يلقى معارضة كبيرة من المصالح الخاصة التي تعمل في صناعة البناء).

العامل الثالث الذي يحد من أثر الضريبة التصاعدية في هذا المجال يتمثل في أن المعدلات المرتفعة للضريبة التصاعدية تحد من الاستثمار الخاص وهو العماد الأساسي للسياسة الاقتصادية التي تهدف إلى رفع مستوى التشغيل في اقتصاد يقوم على النشاط الفردي فإذا ما أدت الضريبة التصاعدية إلى زيادة الاستهلاك (عن طريق الحد من دخول من يقل عندهم الميل للاستهلاك وزيادة دخول من يزيد عندهم الميل للاستهلاك) على حساب الدافع للاستثمار (بأضعافه) فإن الخسارة التي يعانيها مستوى العمالة نتيجة لأضعاف الدافع للاستثمار (ونقص الاستثمار الخاص) قد تفوق الكسب الذي يحققه من جراء زيادة الاستهلاك.

على أي الأحوال لم تحقق محاولات استخدام الضريبة التصاعدية للتخفيف من حدة انعدام العدالة التوزيعية في الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة أثراً يذكر[1]

(١) أنظر بالنسبة لنتائج هذه السياسة في فرنسا وانجلترا والولايات المتحدة الامريكية H Bochier and P. Tabatoni المراجع السابق الاشارة اليه ٤٣٥ ـ ٤٤٤

الفصل الثالث
السياسة المالية والاستقرار عبر الدورة الاقتصادية

يقوم دراسة دور السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي عبر الدورة على التحليل الكينزي. وقد كان يعتبر السياسة المالية (بجانبيها: السياسة الإنفاقية والسياسة الإيرادية) أهم الأسلحة التي يمكن استخدامها في علاج البطالة. ثم اعتبرت بعد ذلك (خاصة فيما يتعلق بالسياسة الإيرادية) سلاحاً هاماً في التخفيف من حدة التضخم في فترات التوسع. إذ لتحقيق مستوى مرتفع من العمالة ـ في حالة هبوط مستوى النشاط الاقتصادي ـ يتعين أن يصل الاستثمار الكلي إلى مستوى يعجز الاستثمار الفردي عن أن يصل إليه بمفرده الأمر الذي يلزم معه تدخل الاستثمار العام لسد الثغرة اللازمة لخلق الطلب الكلي الفعال اللازم وجوده للوصول بالاقتصاد إلى هذا المستوى المرتفع من التشغيل. يتم ذلك عن طريق الإنفاق العام على الاستثمار، وهو ما يؤدي ـ عن طريق المضاعف ـ إلى زيادة الإنفاق الخاص على الاستهلاك وبالتالي زيادة العمالة.

إلا أن الزيادة في الإنفاق الخاص على الاستهلاك لا تنتج فقط عن زيادة الإنفاق العام على الاستثمار وإنما كذلك عن زيادة الإنفاق العام على الاستهلاك. في هذا المجال يمكن اعتبار الإعانات التي تدفع للأفراد ولهيئات التعليم بمثابة استثمار في التأهيل الفني للأفراد. والإنفاق العام على الاستهلاك يتمتع بميزة إضافية تتمثل في أنه ـ على عكس الإنفاق الخاص على الاستهلاك ـ لا يتوقف على مستوى الدخل، وإنما على قرارات مستقلة عن هذا المستوى

الأمر الذي يكون له أهمية خاصة في وقت ينخفض فيه مستوى دخول الأفراد ومن ثم ينقل طلبهم على السلع الاستهلاكية.

أما الإنفاق العام على الاستثمار فهو يكتسب أهمية خاصة ـ في تحليل كينز ـ لأنه يضيف إلى الطلب على السلع الاستهلاكية ـ عن طريق أحداث المضاعف لأثره ـ دون أن يضيف إلى عرض السلع الاستهلاكية (الإضافة إلى عرض السلع الاستهلاكية في وقت يميل فيه الطلب عليها إلى الانخفاض أو الثبات (على أحسن الفروض) يؤدي إلى انخفاض أثمانها فيحد من الإنتاج، أي يؤدي إلى بقاء حالة الانكماش.

إذا كان من الضروري قيام الدولة بالإنفاق على الاستثمار لزيادة الدخل تعين. لكي يحقق الإنفاق على الاستثمار ذلك، أن يمثل إنفاقاً صافياً لا أن يمثل مجرد بديل لإنفاق آخر، بمعنى آخر يتعين أن يمثل الإنفاق العام ـ على الأقل في جزء منه ـ إنفاقاً صافياً لا مجرد إنفاق يحل محل الإنفاق الخاص. تحقيق ذلك يتوقف على طريقة تمويل الإنفاق العام، أي على السياسة الإيرادية التي تتبعها الدولة (القروض أم الضرائب). لنرى آثار كل طريقة من هاتين الطريقتين لتمويل الإنفاق العام.

فالإنفاق العام على الاستثمار الذي يمول عن طريق الضرائب عادة ما يمثل إنفاقاً يحل محل إنفاق آخر إذ ينقص الإنفاق الخاص عن طريق الضرائب ويزيد الإنفاق العام عن طريق الاستثمار العام. بناء عليه إذا أريد تحقيق آثار توسعية ذات أهمية في الدخل القومي النقدي كان من المستحسن الابتعاد عن الضرائب كوسيلة لتمويل الإنفاق على الاستثمار العام والبحث عن وسيلة أخرى (سنرى بعد قليل أنها تتمثل في القروض)، فجميع الضرائب ينتج عنها في الغالب أثراً انكماشياً على أساس أن الإيراد النقدي الذي تحصل عليه الدولة عن طريق الضريبة عادة ما يحد من إنفاق الأفراد على الأقل بجزء من مقدار

الضريبة. على أن الأثر الانكماشي على الاستهلاك الخاص ليس واحداً بالنسبة لكل أنواع الضرائب.

فإذا تم تمويل الاستثمار العام عن طريق إيراد من ضريبة مباشرة تصاعدية أو من ضريبة التركات التي تقع على عاتق الأغنياء فإن الإنفاق الخاص على الاستهلاك لا ينقص كثيراً. إذ أن استهلاك الأغنياء يميل أن يكون واحداً بصرف النظر عن مقدار الضرائب التي يدفعونها. ولكن صحة هذا القول مشروطة بألا يكون سعر الضريبة مرتفعاً لدرجة تحد من نسبه الاستهلاك المفترضة منهم. من جانب آخر ارتفاع سعر الضريبة التصاعدية يكون ذي أثر غير موات على الدفاع للاستثمار، الأمر الذي الاستثمار الخاص، وبالتالي يقلل من الطلب الكلي الفعال.

أما إذا تم تمويل الاستثمار العام عن طريق الضرائب غير المباشرة التي تمس أساساً الدخول المنخفضة. وهي دخول توجه كقاعدة عامة للإنفاق الخاص على الاستهلاك، فإن هذه الطريقة لتمويل الاستثمار العام تؤدي إلى أنقاص الاستهلاك، الخاص بما يعادل مقدار الضريبة، الأمر الذي يعني أن الإنفاق العام لا يريد من الطلب الكلي الفعال إذ كل ما يفعله هو أنه يحل محل الإنفاق الخاص من أجل هذا يعتبر تمويل الاستثمار العام في أوقات الكساد من حصيلة الضرائب غير المباشرة أقل طرق التمويل تحقيقاً لأثر موات على مستوى العمالة.

من أجل ذلك كان من المستحسن الالتجاء إلى القروض لتمويل الاستثمار العام في حالة الكساد أو هبوط مستوى النشاط الاقتصادي، إذ يمثل الإنفاق العام في هذه الحالة إنفاقاً صافياً (بمقدار القرض أو بأقل من مقداره حسب نوع القرض)، الأمر الذي يعني زيادة في الطلب الكلي الفعال. بمعنى آخر إذا أريد زيادة الدخل القومي النقدي زيادة محسوسة بتعين تمويل الاستثمار

العام عن طريق القروض، أي أن تقوم الدولة بالتمويل عن طريق إنفاق يزيد على ما تحصل عليه من الضرائب، أي عن طريق إنفاق يزيد على الإيراد، أي عن طريق عجز في ميزانيتها. من هنا جاءت تسمية هذه الطريقة لتمويل الاستثمار العام بالتمويل عن طريق عجز الميزانية، هذا العجز يغطي بالقروض، ولكن أي أنواع القروض.

تمويل الإنفاق العام عن طريق الاقتراض من الأفراد له أثره على زيادة الدخل بالقدر الذي يعتبر إنفاقاً لمبالغ كان سيحتفظ بها الأفراد دون إنفاق على الاستهلاك أو الاستثمار. وعادة ما تؤدي هذه الطريقة في التمويل إلى زيادة الطلب الكلي الفعال بشرط ألا تلجأ إليها الدولة على نطاق كبير، إذ في هذه الحالة الأخيرة يؤدي الاقتراض العام (وهو وسيلة أكثر أماناً لاستثمار المدخرات الفردية) إلى أنقاص إنفاق الأفراد على الاستهلاك والاستثمار. لهذا كان من المستحسن أن تلجأ الدولة إلى تغطية عجز الميزانية عن طريق الاقتراض من البنوك.

للاقتراض من البنوك أثر أكبر في زيادة الطلب الكلي الفعال إذ ينجم عن الاقتراض من البنوك خلق نقود وودائع جديدة، ومن ثم فلا حاجة إلى الحد لا من الاستهلاك الخاص ولا من الاستثمار الخاص. إذ تقوم البنوك بشراء سندات القرض العام عن طريق النقود الجديدة التي يتم خلقها في داخل الجهاز البنكي فتزيد كمية النقود في التداول بمقدار القوة الشرائية الجديدة. ويحقق نفس الأثر التجاء الدولة إلى تغطية العجز في الميزانية عن طريق إصدار نقود جديدة.

عن طريق التمويل بواسطة عجز الميزانية تهدف الدولة أولاً إلى زيادة الدخل القومي النقدي عن طريق المضاعف الأمر الذي يعني زيادة في الطلب على السلع الاستثمارية والاستهلاكية. يترتب على ذلك زيادة في الدخل الحقيقي إذ ـ كما رأينا ـ يتلخص الموقف في اقتصاد رأسمالي متقدم في حالة

كساد أو هبوط في مستوى الأنشاط الاقتصادي، يتلخص في توافر كل شروط عملية الإنتاج من قوة عاملة ذات التكوين الفني اللازم إلى أدوات إنتاج إلى مواد أولية ونصف مصنوعة وقوى محركة. كل الشروط اللازمة للقيام بعملية الإنتاج متوافرة. الذي يغيب هو الباعث على الإنتاج أي الدافع إلى اتخاذ قرارات الإنتاج الفردي لأن توقعات الربح من جانب المنتجين يسودها التشاؤم فتكون لنتيجة تعطل بعض الطاقة الإنتاجية والقوة العاملة. في مثل هذا الموقف نكون بصدد جهاز إنتاجي مرن إذ زيادة الدخل النقدي (عن طريق الإنفاق العام على الاستثمار والمضاعف) يخلق الطلب على السلع والخدمات فيبدأ تشغيل الطاقة الإنتاجية العاطلة والعمال المتعطلين فيزيد الدخل القومي الحقيقي. والواقع أن زيادة الدخل القومي الحقيقي عن هذا الطريق تصطحب بإعادة توزيع الدخل لمصلحة الطبقة التي تحصل على الربح على حساب الطبقة التي تحصل على الأجور، وذلك لأن زيادة الدخل النقدي دون زيادة كمية السلع والخدمات أو زيادة الأول بنسبة أكبر من نسبة زيادة الثاني تؤدي إلى ارتفاع الأسعار، ارتفاع الأسعار مع ثبات الأجور النقدية على حالها يعني نقص الأجور الحقيقية. وعادة ما يستمر ارتفاع أسعار السلع والخدمات الاستهلاكية فترة من الزمن قبل أن يدرك العمال انخفاض دخولهم الحقيقية ثم تبدأ مطالبتهم بزيادة في الأجور النقدية وهي مطالبة عادة ما تستغرق فترة زمنية بين المفاوضة والاضراب عن العمل إذا لزم الأمر. النتيجة: مرور فترة من الوقت بعد ارتفاع الأسعار تظل فيها الأجور النقدية كما هي، ومن ثم تظل نفقة الانتاج منخفضة نسبياً (إذ الأجور تمث عنصراً هاماً من عناصر هذه النفقة) بينما تكون أسعار السلع المنتجة قد ارتفعت فيزيد معدل الربح الأمر الذي يثير الدافع للانتاج، ويدفع المجلة. انخفاض الأجور الحقيقية في خلال هذه الفترة لمصلحة الربح إنما يعني اعادة توزيع الدخل بين الطبقتين على نحو يزيد نصيب الطبقة التي تتخذ قرارات الانتاج الأمر الذي يدفعها الى زيادة الانتاج. مرونة الجهاز الانتاجي تسمح باستخدام عجز الميزانية

كوسيلة لتمويل الاستثمار العام لدرجة كبيرة قبل ظهور الخطر التضخمي.

على أنه مع التوسع في النشاط الاقتصادي، مع تحسن الحال واقتراب الاقتصاد من مستوى التشغيل الكامل يتعين ترك هذه الطريقة من طرق تمويل الانفاق العام وتصبح الضرائب والاقتراض من الأفراد طرقاً أسلم للتمويل وإلا أدى ذلك الى زيادة حدة أي اتجاه تضخمي. فإذا ما وجد هذا الاتجاه التضخمي فإن الحد منه يكون عن طريق زيادة الضرائب والاقتراض من الأفراد، عن طريق الزيادة في الايراد العام. إلا أن هذا في ذاته قد لا يكون كافياً للحد من الارتفاع التضخمي، في الأسعار، إذ قد يلزم كذلك انقاص الانفاق العام. زيادة الايراد من جانب وانقاص الانفاق العام من جانب آخر يؤدي الى خلق فائض في ميزانية الدولة يتمثل في زيادة حجم الفائض في الميزانية النقدية للدولة. على هذا النحو تقوم الدولة بالتوسع في الانفاق في حالات الانكماش عن طريق خلق عجز في ميزانيتها، كما تقوم بالحد من الانفاق وزيادة ايراداتها في حالات التوسع الاقتصادي التي تكون مصحوبة بخطر التضخم، أي عن طريق خلق فائض في الميزانية، الأمر الذي يعني أن ميزانية الدولة لا تلقى توازناً إلا عبر الدورة الاقتصادية.

* * *

على هذا النحو يتضح أن السياسة المالية قد تبلورت تدريجياً على أساس النظرية العامة في المالية العامة كما نشأت وتطورت في ظل الرأسمالية. وكانت في تبلورها تسعى الى تحقيق أهدافاً اقتصادية حلاً لمشكلات يفرضها هيكل الاقتصاد الرأسمالي المتقدم في مرحلته المعاصرة. هذه السياسة المالية هي يمكنها الاستجابة لمتطلبات حل المشكلات التي يثيرها اقتصاد متخلف؟ الاجابة على هذا السؤال تستلزم معالجة موضوع المالية والاقتصاد المتخلف.

الباب الثاني

السياسة المالية والاقتصاد المتخلف

في اقتصاد متخلف ـ اقتصاد المجتمعات التي كانت تمثل المستعمرات وأشباه المستعمرات للاقتصاديات الرأسمالية ـ نكون بصدد هيكل يختلف عن هيكل الاقتصاد الرأسمالي المتقدم. فهو هيكل تتجمع له خصائص تبرز مشكلة أساسية تختلف جذرياً عن المشكلة التي يفرضها هيكل الاقتصاد الرأسمالي المتقدم وتستلزم بالتالي حلولاً خاصة الأمر الذي يجعل للسياسة الاقتصادية ـ وبالتالي السياسة المالية ـ أهدافاً مختلفة. سنحاول فيما يلي:

ـ أولاً: التعرف على خصائص هيكل الاقتصاد المتخلف آخذين الاقتصاد المصري في بداية الخمسينيات كمثل.

ـ ثانياً: بلورة المشكلة الأساسية التي يثيرها هذا الهيكل والسبيل الى حلها.

ـ ثالثاً: بيان الهدف الأساسي للسياسة الاقتصادية في المرحلة الأولى من مراحل تطور الاقتصاد المتخلف. وبالتالي هدف السياسة المالية.

ـ رابعاً: بيان الى أي حد تستطيع السياسة المالية ـ على النحو الذي تبلورت عليه من خلال تجربة الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة ـ المساهمة في تحقيق هذا الهدف الأساسي لسياسة تطوير الاقتصاد المتخلف.

الفصل الأول
خصائص الاقتصاد المصري كاقتصاد متخلف في بداية الخمسينات

كان الاقتصاد المصري يتميز في هذه الأونة بأنه اقتصاد متخلف، للهيكل الاقتصادي المتخلف خصائص معينة[1]، وللتخلف مظاهر معينة، كما أن التخلف الاقتصادي كظاهرة اجتماعية ترجع الى أسباب معينة. لنرى كلاً من هذه - باستثناء النقطة الأخيرة - باختصار.

أما عن هيكل الاقتصاد المصري فكان هيكلاً يغلب عليه **الطابع الزراعي**. الزراعة التي تقوم على مساحة ما يقرب من ٦,٥ مليون فدان كمساحة منزرعة (تمثل ٦,٢٪ من مساحة الجمهورية) و٩,٣ مليون فدان كمساحة محصولية (على أساس امكانية زراعة أكثر من محصول واحد على الفدان الواحد على مدار السنة) تمثل النشاط الغالب للسكان، إذ كانت تمتص ٥٧٪ من الأيدي العاملة وتسهم بـ ٤٨٪ من الدخل القومي (على أساس اعتبار كافة الخدمات كقطاع يسهم في انتاج الدخل القومي وهي طريقة لحساب الدخل القومي غير منزهة من النقد). الحياة في الريف تسودها علاقات الانتاج اقطاعية والرأسمالية.

من ناحية الملكية كانت هناك الملكية الكبيرة، صاحبها يقسم الأرض على عائلات الفلاحين لاستغلالها بايجار عيني أو نقدي ويعيش عادة في المدينة يلعب دوراً في الحياة الاجتماعية والسياسية بها. وكانت هناك الملكيات المتوسطة يقوم باستغلالها الفئات المتميزة وتتمثل في نوعين من المزارعين الاغنياء: النوع الأول

---

(١) يلاحظ أن هناك فروقاً كبيرة بين الاقتصاديات المتخلفة تجعل من الضروري بعد التعرف على ظاهرة التخلف والملامح العريضة للمجتمعات المتخلفة دراسة كل حالة على حدة عند محاولة تشخيص المشكلات والبحث عن حلول لها.

يقوم بزراعة الأرض على أسس رأسمالية أي باستخدام رأس المال والعمل الأجير، والنوع الآخر يقوم باستغلال الأرض على أساس العائلة ويكون استخدامه للعمل الأجير مكملاً لعمل أفراد الأسرة، هذه الفئات المتميزة كانت تقوم باستغلال الأرض المملوكة لها أو المستأجرة. الى جانب هذا كانت هناك الملكية الصغيرة التي تقل عن خمسة أفدنة. يقوم باستغلالها أما أصحابها على أساس عائلة الفلاح كشكل اجتماعي للوحدة الإنتاجية أو من يستأجرها من عائلات الفلاحين الصغار.

الى جانب وحدة الاستغلال الرأسمالية في الريف كان الشكل الغالب لوحدة الاستغلال الزراعي هو عائلة الفلاح[1] التي تزرع مساحة صغيرة (مملوكة

---

(١) في الواقع أن هذه الوحدة الانتاجية، عائلة الفلاح، كانت منذ اندماج الاقتصاد المصري في الاقتصاد الرأسمالي العالمي محلاً لتغيرات كيفية. فهي وإن ظلت تقدم على عمل افرادها أصبحت تنتج سلعاً للسوق، وللسوق العالمية، كالقطن مثلاً، فهي تهدف عند قيامها بالانتاج الى تحقيق الايراد النقدي. وهي قد تستخدم أدوات انتاج وفنون انتاج لم يكن يعرفها الريف المصري قبل تغلغل اندماجه في السوق الرأسمالية (كاستخدام آلات زراعية واسمدة كيماوية ومبيدات للحشرات وبذور منتقاة. الى غير ذلك) يضاف الى ذلك أن هذه الوحدة الانتاجية العائلة تقوم بشراء جزء كبير من السلع الاستهلاكية. على هذا النحو نجد أن اندماجها في السوق الرأسمالية يجعلها تحت سيطرة رأس المال كظاهرة اجتماعية وإن كان رأس المال لا يظهر في داخل الوحدة الانتاجية الرأسمالية، كما أنها تختلف كيفياً عن الوحدة الانتاجية التي كانت موجودة في الريف المصري قبل اندماجه في السوق الرأسمالية.

هذا وكثيراً ما تكيف طريقة الانتاج السائدة في المجتمع المصري قبل خمسينات القرن الحالي بأنها اقطاعية. (فاذا سلمنا بأن. الاقطاع)، ينصرف علمياً للدولة على طريقة الانتاج التي كانت سائدة في أوروبا في القرون من التاسع حتى الخامس عشر الميلادية. نجد أن هذا التكيف تكيف غير سليم نجم عن تعميم التصدير النظري الخاص بطرق الانتاج التي عرفها تاريخ المجتمع الأوروبي وتطبيقه ميكانيكياً بشأن المجتمع المصري. والواقع أن طريقة الانتاج السائدة في هذا المجتمع في خمسينات القرن الحالي لا يمكن اعتبارها ـ بعد اندماج الاقتصاد المصري في الاقتصاد الرأسمالي العالمي وسيطرة رأس المال كظاهرة اجتماعية ـ من قبيل طريقة الانتاج الاقطاعية. أنظر في تفاصيل ذلك:

أو مستأجرة) عادة ما تكون موزعة بين أكثر من مكان في زمام القرية. (كلنا يدرك ما يترتب على تفتيت وحدة الاستغلال الزراعي من ضياع وتبديد: جزء أكبر من المساحة المنزرعة يخصص للحدود بين العدد الأكبر من المساحات المنفصلة بما تثيره من منازعات متكررة حول مكان الحدود ـ ضياع في الوقت في الانتقال بين جزء وآخر من أجزاء الوحدة الانتاجية ـ عدم التمكين من استخدام أدوات انتاج أكثر تقدماً وتزيد من انتاجية العمل. الخ).

في هذا النوع من الاستغلال تكون انتاجية الفرد منخفضة إذ الفنون الانتاجية المتبعة فنون متأخرة، وكمية وسائل الانتاج محدودة (نسبة وحدات العمل الى وحدات أدوات الانتاج منخفضة). كما أن القدرات الجسمانية والفنية للفلاح محدودة نظراً لانخفاض مستوى المعيشة (هذا ويتعين التفرقة بين انتاجية الفرد الذي يعمل في الزراعة وانتاجية الفدان، ففي الوقت الذي تتصف فيه الأولى بالانخفاض نجد أن انتاجية الفدان في بعض المحصولات مرتفعة).

ورغم وجود علاقات انتاج وفنون انتاجية تنتمى الى التكوين الاجتماعي السابق على الرأسمالية فإن الزراعة المصرية زراعة تنتج للمبادلة. حقيقة أن جزء من الناتج يستهلكه القائمون بالانتاج في الوحدات الانتاجية الزراعية، ولكن الجزء الأكبر من الناتج الزراعي يمثل محصولات تجارية تطرح في السوق. في مقدمة هذه المحصولات التجارية يبرز القطن الذي كان يمثل في بداية الخمسينيات بين ٢٥٪ و ٣٠٪ من الانتاج الزراعي وبين ـ ١٢ ـ ١٥٪ من الدخل القومي

الخصيصة الأولى للهيكل الاقتصادي المصري في هذه الأونة اذن انه كان هيكلاً يغلب عليه الطابع الزراعي، وهي زراعة متأخرة مكتظة بالسكان تسودها علاقات انتاج أصبحت معوقاً للتطور الأمر الذي انعكس في معدل منخفض لزيادة

مؤلفنا (مع د. مصطفى رشدي)، الاقتصاد السياسي، المكتب المصري الحديث، الاسكندرية، ١٩٧٣، ص ٧٨ ـ ١٠٣، وكذلك مقالنا بعنوان «من الفكر الاقتصادي العربي في القرن الرابع عشر»، مجلة مصر المعاصرة، ابريل ١٩٧٢، ص ٩٣ ـ ١٠٦

الإنتاج الزراعي مما يجعل هذا الأخير قاصراً على أن يمد القطاع الصناعي والذي كان في توسع نسبي (زاد الانتاج الصناعي في المدة من ١٩٣٨ ـ ١٩٥١ بنسبة ١٣٨٪) باحتياجاته من المواد الغذائية (للعاملين في المدينة) والمواد الأولية والمواد التي يتعين تصديرها لتغطية الاحتياجات من الواردات.

أما الصناعة فكانت تلعب دوراً محدوداً، إذ كان يعمل بها ما يقرب من ١١٪ من القوة العاملة وكانت تسهم بما بين ٨ ـ ١٠٪ من الدخل القومي. وكانت تقوم أساساً على الصناعات الاستهلاكية وعلى الأخص صناعة المنسوجات والصناعة الغذائية. فصناعة الغزل والنسيج كانت، تختص بما يقرب من نصف القوة العاملة في القطاع الصناعي، وكانت تنتج (في سنة ١٩٥٢) ٣٠٪ من القيمة المضافة الصناعية (يلاحظ أن الأهمية النسبية ممثلة في نصيب هذه الصناعة من القيمة المضافة الصناعية كانت في ازدياد مستمر بعد هذا التاريخ إذ بلغت ٤١٪ في عام ١٩٥٦، ٤٧,٩٪ في عام ١٩٥٩) وفي الصناعة المصرية كان الانتاج يتم في نوعين من الوحدات الانتاجية: الوحدة الانتاجية الحرفية (إذ كان الانتاج الحرفي لا يزال يلعب دوراً كبيراً في الانتاج الصناعي) والوحدة الحديثة ـ هذه الصناعة المصرية كانت تعاني:

ـ من نقص نسبي في رؤوس الأموال إذ كان الجزء الأكبر من الفائض الاقتصادي يذهب اما الى شراء الأرض أو المضاربة أو الاستهلاك الطائش للطبقات الاجتماعية المسيطرة. يضاف الى ذلك أن الجهاز المصرفي (باستثناء بنك مصر في حدود معينة) كان يهتم أساساً بالأعمال التجارية وخاصة تلك المتعلقة بالتجارة الخارجية (وهو أمر كان يتفق مع الدور الذي كان يلعبه الاقتصاد المصري في السوق الرأسمالي العالمي على النحو الذي نراه بعد لحظات).

ـ كما كانت تعاني من ارتفاع نسبي في نفقة الانتاج (وذلك رغم انخفاض معدلات الأجور) إذ كانت نفقة المواد أولية تمثل الجزء الأكبر من نفقة الانتاج، وهو أمر راجع الى اعتماد كبير على المواد المستوردة، والى استخدام طرق فنية غير متقدمة

وكذلك الى ارتفاع نسبة العادم أثناء عملية الانتاج.

- كما كانت تعاني من ضيق نسبي في السوق المحلية نتيجة للتقصر النسبى للقوة الشرائية للجماهير العاملة.

هذه العوامل - وعوامل أخرى (أهمها ميلاد عدد كبير من الصناعات في أحضان رأس المال المصرفي الذي يغلب عليه الطابع الاحتكاري سواء أكان رأس مال أجنبي أو مصري) جعلت من الشكل الاحتكاري الشكل الغالب في الفروع الحديثة للنشاط الصناعي.

هذا ويتعين ابراز خصيصة للقطاع الصناعي وردت ضمناً في كلامنا، ألا وهي غياب الأساس الصناعي نتيجة لصغر حجم صناعة البناء وغياب الصناعات الانتاجية اللهم الا بعض الصناعات التي كانت تلعب دوراً محدوداً للغاية كصناعة الاسمنت. ترتب على ذلك اعتماد شبه كامل على الخارج في الحصول على السلع الانتاجية اللازمة للنشاط الاقتصادي في كافة القطاعات

أما فيما يتعلق بالقطاع الثالث. قطاع الخدمات، فيلاحظ أولاً نقص الأساس اللازم للقيام بالخدمات الأساسية للانتاج كخدمات المواصلات والتزود بالقوة المحركة والغاز والمياه وما شابه ذلك كما يلاحظ ثانياً انتفاخ أجهزة الخدمات الأخرى انتفاخاً غير صحي يتمثل أولاً في ريادة عدد العاملين في قطاع الخدمات بالنسبة للعاملين في القطاعين الزراعي والصناعي رغم أن انتاج هذين القطاعين وكذلك انتاج الخدمات اللازمة لهما يمثلان أساس النشاط في قطاع الخدمات (كانت الزراعة والصناعة تستخدم ٦٨٪ من القوة العاملة والباقي من القوة العاملة «التي في حالة عمالة» وقدره ٣٢٪ يعملون في قطاع الخدمات، وهي نسبة عالية بالنسبة لاقتصاد كالاقتصاد المصري) كما يتمثل هذا الانتفاخ غير الصحي ثانياً في زيادة عدد من يعملون في الادارة الحكومية، إذا كان يشتغل بها ١٨,٣٪ ممن يعملون فعلاً في مختلف النشاطات

هذا الهيكل الاقتصادي المتخلف الذى كان يغلب عليه الطابع الزراعي كان

يمثل اقتصاداً تابعاً، اي اقتصاداً يخدم الاقتصاد الرأسمالي العالمي بصفة عامة والاقتصاد البريطاني بصفة خاصة. تمثلت مظاهر التبعية في اعتماد الاقتصاد القومي على السوق العالمي في تسويق أهم منتجاته وهو القطن (الذي كان يمثل في هذه الآونة ما يقرب من ٨٠٪ من الصادرات) الأمر الذي يربط الاقتصاد القومي بالهزات التي تصيب الاقتصاد الرأسمالي العالمي الذي يعمل بطبيعته من خلال الأزمات الاقتصادية. وكذلك اعتماد الاقتصاد القومي على السوق العالمي في الحصول على المنتجات الصناعية الاستهلاكية أساساً في مرحلة أولى ثم الانتاجية بعد نشأة ونمو بعض الصناعات الاستهلاكية المحلية في مرحلة تالية.

تلك هي خصائص الهيكل الاقتصادي المصري في بداية الخمسينيات. وهو هيكل - كما قلنا - متخلف. مظاهر هذا التخلف هي:

* صغر حجم الدخل القومي (أي قيمة صافي ما تنتجه الجماعة في فترة زمنية معينة هي السنة مادة) بالنسبة لامكانيات الجماعة الاحتمالية (قدرت لجنة التخطيط القومي اجمالي الناتج القومي في سنة ١٩٥٣ بـ ٨٥٨ مليون جنيه على أساس أسعار ١٩٥٠). يضاف الى ذلك أن معدل النمو السنوي للدخل القومي كان منخفضاً نتيجة لصغر حجم الاستثمارات. أي لانخفاض معدل التراكم من جانب، ولأن الاستثمارات. لم تكن تتجه إلا إلى النشاطات المدرة لأقصى ربح نقدي - في أسرع وقت - بصرف النظر عما إذا كان أثرها على نمو الاقتصاد القومي في مجموعة محدوداً أم غير محدود. بعبارة أخرى. كانت الاستثمارارات توجه وفقاً لمعيار الربح الفردي وليس وفقاً لمعايير تأخذ في اعتبارها تطور الاقتصاد القومي في مجموعه.

* المظهر الثاني للتخلف هو انخفاض متوسط الدخل الفردي، الذي نحصل عليه بقسمة الدخل القومي على عدد السكان (فبينما كان متوسط دخل الفرد في مصر ١٣٩ دولاراً في عام ١٩٤٩ كان متوسط دخل الفرد في الولايات المتحدة الامريكية ١٤٤٠ دولار سنوياً). انخفاض متوسط الدخل الفردي يشير

الى انخفاض مستوى المعيشة. على أن نلاحظ أن الأمر يتعلق (بمتوسط) و (المتوسط) يضلل إذ هو يخفي الكثير، يخفي في حالتنا هذه انعدام المساواة في توزيع الدخل بين الطبقات الاجتماعية. فإذا أخذنا في الاعتبار أن نمط توزيع الدخل كان يتميز بانعدام العدالة التوزيعية بالنسبة للغالبية من أفراد المجتمع (والاتجاه العام قبل الخمسينيات كان نحو اشتداد حدة انعدام العدالة في توزيع الدخل القومي) اتضح ان المستوى المعيشي لهذه الغالبية كان أكثر انخفاضاً مما يشير اليه متوسط الدخل الفردي السنوي.

* يزيد على ذلك أن الاتجاه كان قبل الخمسينيات نحو الانخفاض المستمر في متوسط الدخل الفردي السنوي نتيجة لزيادة السكان بمعدل أعلى من معدل زيادة الدخل القومي (وفقاً لتقديرات لجنة التخطيط القومي كان متوسط الدخل الفردي السنوي ٣٩ جنيه مصري في عام ١٩٣٨ ثم أصبح ٣٨ و ٤٣ في السنوات ١٩٤٥، ١٩٥٠ على التوالي، وذلك على أساس أثمان سنة ١٩٥٠) فإذا أضفنا الى ذلك اتجاه انعدام العدالة التوزيعية الى الزيادة تبين بوضوح أن المستوى المعيشي للغالبية لم يكن منخفضاً فقط وإنما كان في تدهور مستمر.

تلك هي خصائص الهيكل الاقتصادي المصري كاقتصاد متخلف وأهم مظاهر هذا التخلف. دراسة ظاهرة التخلف تستلزم بالحتم دراسة تحليلية للعملية التاريخية التي أدت الى ظهور المجتمعات المتخلفة الى جانب المجتمعات المتقدمة. ليس هنا بطبيعة الحال مجال دراسة هذه الظاهرة[1] وإنما يتعين أن

---

(١) أنظر في دراسة ظاهرة التطور في اطار تطور الاقتصاد العالمي

- بول باران. الاقتصاد السياسي لتنمية ترجمة أحمد فؤاد بلبع، دار الكتاب العربي القاهرة ١٩٦٧
- فوزي منصور، محاضرات في العلاقات الاقتصادية الدولية، دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧٢

- Thomas SZENTES. The Political Economy of Underdevelopment. A Kademiai Kiado, Budapest, 1971.

Walter RODNEY, How Europe Underdeveloped Africa Tanzania Publishing Hose. Dar-es Salam 1972.

نذكر أن ظاهرة التخلف ظاهره من نتاج عملية التطور الرأسمالي في وقت كانت تسود فيه طريقة الانتاج الرأسمالي الاقتصادي العالمي. حيث تمخضت عملية التطور عن نوعين من المجتمعات. الاقتصاديات الرأسمالية المتقدمة، والاقتصاديات المتخلفة التي كانت اقتصاديات تابعة. يترتب على ذلك أن أولى الشروط الأساسية للقيام بعملية تطور واعي هو تحقيق استقلال الاقتصاد المتخلف عن الاقتصاد الرأسمالي المتبوع الأمر الذي يتأتى عن طريق الاستغلال السياسي في مواجهة القوى الاستعمارية ثم القضاء على مراكز السيطرة الاقتصادية لهذه القوى في الداخل.

ذلك هو هيكل الاقتصاد المصري كاقتصاد متخلف. واضح أن المشكلة الأساسية التي يفرضها هذا الهيكل هي مشكلة الخروج من التخلف الاقتصادي.

الفصل الثاني
المشكلة الأساسية التي يثيرها هيكل الاقتصاد المتخلف

المشكلة التي تفرض نفسها هي إذن مشكلة التخلف الاقتصادي، أي تخلف الشروط اللازمة لتحقيق معدل نمو اقتصادي سريع يتم عن طريق تغيير هيكل الاقتصاد القومي بمعنى آخر تخلف شروط الانتاج المتجدد على نطاق متسع نظراً لقلة وسائل الانتاج الموجودة تحت تصرف الجماعة المشكلات التي يفرضها هذا الهيكل إذن تتعلق بالضرورة بتطوير الاقتصاد القومي، بأحداث التغيير الهيكلي. أحداث التغيير - بعد التعرف على الواقع الاقتصادي والاجتماعي الذي يراد تغييره - يستلزم:

أولاً: وجود الرغبة في التغيير وتبلورها أولاً كرغبة وثانياً كقدرة، وهي رغبة تتبلور تدريجياً في وعي بضرورة التطوير الاقتصادي والاجتماعي للمجتمع المتخلف وقد ارتبطت حركات التحرر الوطني في البلدان المستعمرة - وهي تمثل ظاهرة من أهم ظواهر تطور المجتمع العالمي في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية - هذه الحركات ارتبطت بوعي شعوب هذه البلدان بضرورة وامكانية رفع مستواها المعيشي عن طريق تطوير مواردها البشرية وغير البشرية. وهو أمر لا يتأتى إلا بأحداث التغييرات السياسية والاجتماعية التي تزيل القوى المعرقلة للتطور (سواء أكانت قوى خارجية أو داخلية) ثم العمل على تهيئة شروط عملية الانتاج (قوة عاملة ووسائل انتاج) على نطاق في اتساع مستمر. الأمر الذي ينعكس في زيادة الانتاج وبالتالي في رفع مستوى المعيشة للغالبية إذا ارتبطت الزيادة في الانتاج بتوزيع عادل للناتج.

الرغبة في التغيير ترتبط إذن بالوعي بأن التغيير لا بد وأن يكون جذرياً وأن

هذا التغيير يهدف الى اعادة تنظيم المجتمع أولاً لكي يمكن القيام بالتغيير في هيكل الاقتصاد القومي. ولكن في أي اتجاه؟

ثانياً: الاجابة عن هذا السؤال لا تتضح إلا بمناقشة استراتيجية التطور الاجتماعي والاقتصادي التي يتعين اتباعها في مجتمع كالمجتمع المصري[1]. هذه الاستراتيجية تعكس في الواقع صورة المجتمع المراد الوصول اليه عن طريق تغيير الواقع الاقتصادي والاجتماعي. ومن ثم فهي تحدد المغزى الاجتماعي لسياسة التطوير الاقتصادي. وفي مناقشة هذه الاستراتيجية لا يمكن، في مجال كهذا، إلا رسم اطار عام يشير الى الاتجاه الذي نؤمن بسلامته، وذلك دون أن ننسى ان الأمر يتعلق باختيار يقوم به المجتمع على الصعيد السياسي، اختيار يلزم اتخاذه جماعياً في واقع الحياة الاجتماعية.

والكلام عن استراتيجية التطوير لا يمكن أن يكون محايداً من الناحية الاجتماعية. وعليه نبادر بالقول بأن محاولتنا لرسم الاستراتيجية العامة للتطوير في مجتمع كالمجتمع المصري انما نقوم بها من وجهة نظر المنتجين المباشرين. أي هؤلاء الذين يقومون بالانتاج في كافة نواحي النشاط الاقتصادي أو يكونوا مبعدين عنه في ظل التنظيم القائم رغم كونهم من العاملين المباشرين. ومن ثم يكون تصورنا للتطوير كتطوير لمعيشة جماهير المنتجين المباشرين المادية والثقافية. الأمر الذي يعني أن كل جهود التطوير التي يتعين أن تبدأ من الحاجات الداخلية، حاجات هؤلاء المنتجين المباشرين التي يتعين اشباعها من خلال مجهودات التطوير. هذا التطوير يتم عن طريق أحداث التغيرات الهيكلية في الإنتاج، عن طريق تراكم وستاراً الانتاج، وهو ما يثير مسألتين

---

(١) في نقد استراتيجية النمو في البلدان المتخلفة بعد استقلالها السياسي ومناقشة الاستراتيجية البديلة أنظر مقالنا:

La Stratégie d'Import-substition stratégie de croissance dans la subordination. La Stratégie alternative du développement. Critique Socialiste. Paris. Decembre 1973.

- مسألة العلاقة بين التراكم والاستهلاك.

- ومسألة تعريف، أو تحديد معالم نمط استهلاك جماهير المنتجين المباشرين.

(أ) فيما يتعلق بالعلاقة بين التراكم والاستهلاك نستطيع أن نميز، من خلال دراستنا للتجارب التاريخية للتطور، نوعين من هذه العلاقة:

- في التطور الرأسمالي يعتبر تراكم رأس المال هدفاً في ذاته إذ رأس المال أساس كل قوة جاه اقتصادياً واجتماعياً. وقد تم التراكم أولاً في الفروع المنتجة للسلع الاستهلاكية التي كانت تجد فعلاً طلباً عليها السوق. ثم تم بعد ذلك في الفروع المنتجة للسلع الانتاجية لتتوصل في النهاية الى نمط للاستهلاك يتوافق مع نمط توزيع الدخل القائم على الملكية الخاصة لوسائل الانتاج وعلى العمل الأجير. وأصبح نمط الاستهلاك هذا، خاصة في المراحل الحالية من تطور المجتمع الرأسمالي محلاً لسيطرة المشروعات الاحتكارية تشكله وتعدل منه بتخصيص جزء من الموارد الانتاجية للاعلان والتأثير على أذواق المستهلكين.

- في تجربة التطور السوفييتي، اعتبر التراكم هدفاً خلال المرحلة الأولى للتطور المخطط. وخلال عملية التراكم أعطيت الأولية للصناعات الثقيلة، وإنما لفروع الصناعات الثقيلة التي كانت معروفة في مجتمعات أوروبا الغربية وقد اعتبر الاستهلاك (مع الزراعة) كمنطقة لا تتمتع بالأولوية non - prirityarea في مجهودات التطور المخطط. يزيد على ذلك أن المخطط السوفييتي قد اختار في بداية عملية التطور المخطط نمط الاستهلاك الذي كان سائداً في المدن السوفييتية (وهو نمط من نتاج التطور الاجتماعي السابق على ثورة ١٩١٧، أي من نتاج التطور غير الاشتراكي) كهدف يسعى الى تعميمه في كل أجزاء المجتمع السوفييتي. وقد أدى اختيار فروع الصناعات الثقيلة التي كانت تسود هيكل الاقتصاد الرأسمالي واختيار هذا النمط الاستهلاكي كهدف الى أن يسود - في نهاية المرحلة الأولى للتطور، في بداية خمسينات القرن الحالي - نمط استهلاك لا يختلف كثيراً عن النمط السائد في المجتمعات الرأسمالية في أوروبا الغربية.

● في ضوء هذه التجارب التاريخية، يثور التساؤل عما إذا كان ممكناً، ونحن بصدد تحديد استراتيجية لتطوير المجتمع المصري، أن نفكر في نوع آخر من العلاقة بين التراكم والاستهلاك. وعليه سنقدم الخطوط العريضة لاستراتيجية التطور في اتجاه هذا النوع الجديد من العلاقة.

يتعين إذن أن نبدأ بتحديد معالم نمط الاستهلاك الذي نرغب في تحقيقه لجماهير المنتجين المباشرين في الزمن الطويل. هذا النمط يصبح الهدف الرئيسي للتطور الاقتصادي. كيف يمكن تحديد معالم نمط الاستهلاك هذا؟.

(ب) يمكن تحديد معالم هذا النمط الاستهلاكي:

● آخذين النمط الحالي لاستهلاك المنتجين المباشرين كنقطة بدء.

● على أساس فكرة واضحة عما يمكن اعتباره من قبيل الحاجات الاجتماعية (بالتقابل مع الحاجات الفردية)، بمعنى الحاجات التي يمكن إشباعها لهؤلاء المنتجين المباشرين وذلك على أساس مستوى معيشتهم الحالي من ناحية وموارد المجتمع من ناحية أخرى.

● كل هذا يستلزم أن يتضح نظام القيم الذي يهدف المجتمع إلى تحقيقه. واضح إذن أن تحديد معالم نمط الاستهلاك (أي التشكيلية من السلع الاستهلاكية) لجماهير المنتجين المباشرين في الزمن الطويل يتضمن معرفة موارد المجتمع. وهو ما يلزم كذلك لمعرفة الكيفية التي يمكن بها الوصول إلى هذا النمط الاستهلاكي. هذه المعرفة نتوصل إليها.

١ - يبذل الجهد الجاد لمسح أراضي المجتمع لمعرفة إمكانياته الحالية والاحتمالية..

٢ - بالقيام بعمل بحث جاد يبدأ من المعرفة العلمية والتكنولوجية المتراكمة ويدرس الفنون الإنتاجية المستخدمة في الخارج وفي داخل المجتمع دراسة تهدف إلى اختيار أو انتقاء الفنون الإنتاجية الأجنبية التي تتناسب

مع الأهداف المراد تحقيقها وموارد المجتمع. كما تهدف بالنسبة للفنون الإنتاجية التي تمثل نتاجاً محلياً خالصاً إلى معرفة الفنون التي يمكن استخدامها كما هي، والفنون التي يلزم تعديلها لكي يمكن استخدامها، والفنون التي يلزم البحث عن بديل لها.

على هذا النحو يتحدد الهدف الرئيسي وهو نمط استهلاك جماهير المنتجين المباشرين الذي يراد تحقيقه في الزمن الطويل، كما يتحدد الموارد والامكانيات التكنولوجية التي يمكن استخدامها لأحداث التغيرات الهيكلية التي يتعين أن تحتوي:

● تغييراً في نمط توزيع الدخل لمصلحة المنتجين المباشرين، وهو ما يمكن إحداثه بإزالة رأس المال الأجنبي. بتحرير الفائض الاقتصادي من الطبقات الاجتماعية التي تضيعه في استخدامات غير رشيدة أو في استهلاك طائش. وبالتوصل إلى أشكال جديدة لتنظيم الوحدات الإنتاجية، وهي أشكال يتعين أن تنبثق من الظروف التاريخية الملموسة للمجتمع في كل نوع من أنواع النشاط الإنتاجي.

● وكذلك تغييراً في مستوى تطور قوي الإنتاج في المجتمع، أي تغييرات تهدف إلى زيادة إنتاجية العمل في عملية الإنتاج وتجدد الإنتاج، وذلك بتحرير القدرة الخلاقة للمنتجين المباشرين عن طريق الوعي الفكري. وبالتأهل الفني للقوة العاملة بالتعليم والممارسة مع زيادة وسائل الإنتاج التي تستخدمها كما وكيفا.

وتتحقق التغييرات في مستوى تطور القوى الإنتاجية من خلال التراكم كعملية ونجد مصدره في الفائض الاقتصادي للمجتمع. هذا الفائض يغلب عليه، في ظروف مجتمع كالمجتمع المصرى. الطابع الزراعي أو طابع الإنتاج

الأولى بصفة عامة. وعليه يتعين أن نتعرف على هذا الفائض. مقداره والنشاطات التي ينتج فيها ونوع الوحدات الإنتاجية التي تنتجه والدخول النقدية التي تحتويه. وذلك على النحو الذي سنبينه بعد حين.

فإذا ما تعرفنا على مكان هذا الفائض ثارت مشكلة تعبئته لتطوير القوى الانتاجية للمجتمع أو الوسائل المختلفة البديلة أو المكملة لتعبئته) وذلك على النحو الذي سنراه في نهاية هذا الباب.

ويتحدد سبيل التطور، أي سبيل التغييرات الهيكلية اللازمة لتحقيق نمط الاستهلاك الذي اتخذ كهدف رئيسي لمجهودات التطوير، بمقدار التراكم أي الجزء من الفائض الذي يمكن استثماره، وبكيفية التراكم، أي كيفية توزيع الموارد الاستثمارية بين الزراعة والصناعة والخدمات، كذلك بنوع المشروعات الصناعية والزراعية التي يتم اختيارها.

فيما يتعلق بمقدار التراكم، لسنا في حاجة إلى التضحية بالحاضر عن طريق تجميد مستوى الاستهلاك الحالي للمنتجين المباشرين لزيادة الاستثمار. وإنما يلزم إزالة كل استهلاك طائش. فيما عدا ذلك، يتعين أن نعي أن زيادة إنتاجية المنتجين المباشرين تتحدد. إلى جانب عوامل أخرى (كنوع التنظيم الاجتماعي، ودرجة تعبئتهم سياسياً. ونوع القيم السائدة.. الخ) بمستوى استهلاكهم. أي بكم وكيف تشكيله المواد الاستهلاكية التي يحصلون عليها، وعلينا أن نلاحظ كذلك ضرورة زيادة مستوى الاستهلاك بالنسبة للفئات الأفقر من السكان بمعدل أعلى من المعدل المتوسط يتم ذلك في نفس الوقت الذي يزيد فيه الاستثمار. فيزيد الاستهلاك والاستثمار بصورة مطلقة، مع إمكانية أن تكون زيادة الاستثمار بمعدل أعلى من معدل الزيادة في الاستهلاك.

أما فيما يخص كيفية التراكم، أو نمط التراكم، فإنه يتحدد:

● بنصيب كل من الزراعة والصناعة والخدمات في وسائل الإنتاج المتراكمة.

● كما يتحدد كذلك بنوع النشاط الذي نقوم به في كل مجال من هذه المجالات.

● ويتحدد أخيراً بكيفية توطين المشروعات (أي بإمكان توطينها) في كل من هذه المجالات.

هذا ويمكن تحديد نمط التراكم على ضوء الاعتبارات الآتية:

ـ بالنسبة للزراعة، يكون الهدف هو تحويلها في الزمن الطويل إلى فرع صناعي تطبق فيه العلم والتكنولوجيا. ولكن على أي نوع من الزراعة يلزم التركيز؟ هذا يتوقف على طبيعة النشاط الزراعي الذي نبدأ به:

ـ فإذا لم يكن هذا النشاط منتجاً للمواد الغذائية الزراعية (كما في حالة التركيز في النشاط الزراعي على المواد الأولية للصناعة) يلزمنا تحويل الزراعة جزئياً وعبر الزمن إلى زراعة تنتج المواد الغذائية اللازمة لمعيشة المنتجين المباشرين.

ـ وإذا كان النشاط منتجاً لمواد غذائية لزم معرفة طبيعتها لتحويله، إن لزم الأمر، إلى إنتاج المواد الغذائية المناسبة والتي تكون أكثر ما يمكن تنوعاً من الناحية الغذائية.

ـ إذا وجد إلى جانب الزراعة المنتجة للمواد الغذائية نشاط أولي آخر، كاستخراج المعادن أو البترول، فإن ذلك يسهل من عملية تحويل الزراعة والصناعي مع الرفع المعقول لمستوى استهلاك المنتجين المباشرين.

ـ فيما يتعلق بمشكلة تحويل المجتمع الريفي يكون الهدف هو البحث عن نوع جديد من التجميع السكاني يزيل التناقض بين الريف والمدينة، وذلك عن طريق:

● تصنيع الريف، باختيار نوع وحجم الصناعات التي تتكامل مع الإنتاج

الزراعي (وذلك لإنتاج السلع الاستهلاكية والانتاجية الصناعية اللازمة للإنتاج الزراعي). على أن يتم تكامل الزراعة والصناعة في خارج إطار علاقات السوق.

● وخلق حركة سكانية عكسية، في مرحلة تالية، تنقص من سكان المدن المزدحمة وتوجههم نحو المجتمع الزراعي في عملية تحوله الصناعي.

– وفي الصناعة وما يلحق بها من نشاط تعديني، يتعين أن يكون الهدف في الزمن الطويل هو بناء الصناعات الإنتاجية والاستهلاكية التي تستجيب لنمط الاستهلاك الذي تحددت معالمه واتخذ كهدف رئيسي لعملية التطوير الاقتصادي. ولكن على أي نوع من الصناعات يلزم التركيز؟ اختيار أي الصناعات يتوقف على نوع الموارد الحالية والاحتمالية، كما يتوقف على الصناعات الموجودة فعلاً وعلى ضرورة بناء الأساس الصناعي اللازم لتحقيق المستلزمات الصناعية لتحويل الزراعة ولتحقيق حد أدنى من الاستقلال بالنسبة للاقتصاد القومي في مجموعه (الاستقلال بالنسبة لاحتياجاته من السلع الإنتاجية). بمعنى آخر بناء الأساس الصناعي يلزم كشرط لتطوير الزراعة عن طريق تحويلها وعن طريق إيجاد فرص تشغيل للزيادة المستمرة في القوة العاملة بل ولجزء من القوة العاملة في الزراعة، في نشاط إنتاجي آخر. من الطبيعي في المرحلة الحالية من تطور المجتمع البشري أن يتمثل النشاط الإنتاجي الآخر في النشاط الصناعي الذي يمثل مرحلة أرقى من مراحل سيطرة الإنسان على قوى الطبيعة الأمر الذي يجعل إنتاجية العمل في الصناعة أعلى منها في الزراعة ويحث على تحويل الزراعة نفسها إلى نوع من النشاط الصناعي.

أما فيما يتعلق بالشكل الفني للمشروعات فيتعين القيام باختيار ناقد بالنسبة لفنون الإنتاج الأجنبية كما يتعين البحث عن فنون إنتاج من نتاج البيئة

الداخلية والبحث الفني الذي يأخذ في الاعتبار أهداف المجتمع والموارد المتاحة. وفي نهاية الأمر نحصل على مجموعة من المشروعات في النشاطات المختلفة ذات فنون إنتاجية متعددة. أي بتوليفات مختلفة من العمل ووسائل الإنتاج، هذا ويجدر أن نتذكر أنه بالنسبة لبعض المشروعات يكون الاختيار محدوداً وأنه بصفة عامة تكون إنتاجية العمل أكثر ارتفاعاً كلما زادت وسائل الإنتاج الموجودة تحت تصرفه وكانت أحسن من ناحية الكيف، كل ذلك على فرض بقاء الأشياء الأخرى على حالها.

ـ وفي مجال الخدمات يلزمنا أن نغير من طريقة تفكيرنا ونظرنا للأمور تغييراً كلياً. لنأخذ بعض الأمثلة.

ففي التعليم مثلاً تثور ضرورة البحث عن نمط جديد للتعليم يقوم على الخلفية الثقافية للمجتمع. في البحث عن هذا النمط الجديد (من حيث هدف التعليم. كيفية القيام به ومناهجه) يلزمنا.

١ ـ أن نتذكر أن العملية التعليمية والصراع في الحياة اليومية عملية واحدة لا تتجزأ.

٢ ـ إن الوظيفة الأساسية للتعليم هي تغيير «العقلية» وخلق الشخصية الواعية الناقدة عن طريق إقرار نظام للقيم يكون نقيضاً للأفكار والقيم التي هي من خلق المجتمع الرأسمالي. الهدف يتعين أن يكون خلق نوع من الإنسان يكون قادراً. في الوقت الذي يتخصص فيه في نوع من العمل. على المساهمة في عملية العمل المنتج وعلى ممارسة النشاط السياسي. ولتحقيق ذلك يتعين أن يندمج التعليم بالعمل المنتج.

٣ ـ هذا يتضمن معنى جديداً للحق في التعليم: إذ لا يعني فقط الحق في تلقي التعليم، كما هو الوضع في المجتمع الرأسمالي. وإنما يعني كذلك الحق في ممارسة التعليم، وعليه يتعين أن يؤكد الاصلاح التعليمي ضرورة تحول

الإنسان من شخص يتلقى التعليم بسلبية إلى شخص يسهم في العملية التعليمية بإيجابية تمكن من تكوين الإنسان كمحرك ودافع للحركة الاجتماعية. ذلك أنه إذا ما احترم الإنسان كإنسان وإذا ما تأكدت ممارسته لحقوقه فإنه يعمل ويتحرك دون حاجة إلى الحوافز المادية الأمر الذي يجعل من الممكن زيادة الإنتاج وتحسينه وضمان سير الصراع السياسي.

وفي خدمة الصحة مثلاً قد يكون من الأنسب، إزاء القلة النسبية للموارد في المرحلة الأولى، أن يعطي اهتمام خاص للطب الوقائي على نحو يغير من الظروف التي تؤدي إلى وجود الأمراض المستوطنة. أما بالنسبة للطب العلاجي فيصح التساؤل عما إذا كان من الضروري الاستمرار في تكوين الأطباء على النحو الذي تعرفه المجتمعات الرأسمالية المتقدمة، أي عن طريق قضاء ست سنوات من التكوين بعد المرحلة الثانوية. أليس من الممكن بالنسبة لعدد من الأطباء اختيار بعض منهم يساهمون فعلاً في العملية الإنتاجية وإعطائهم نوع من التكوين لفترة تتراوح بين السنتين والثلاث سنوات تمكنهم من فحص ومعالجة الحالات التي لا تستلزم الكثير من التخصص، على أن يعيش هؤلاء مع المنتجين المباشرين ويسهمون معهم جزئياً في عملهم الإنتاجي؟

وفي خدمة الإسكان كذلك، يلزم في المرحلة الأولى تهيئة المساكن الملائمة للفئات الأفقر من السكان. وفي المرحلة الثانية تثور ضرورة بناء نوع جديد من التجمعات السكانية في مواقع الإنتاج على أن تبنى بواسطة المنتجين المباشرين أنفسهم مستخدمين أدوات بناء توجد في هذه المواقع ومتبعين سبلاً فنية يجيدون ممارستها.

أما فيما يتعلق بتوطين النشاطات الجديدة، فإنه يمكن تبصره في ضوء الاعتبارات الآتية: نوع الموارد الموجودة في المنطقة. ضرورة احترام الواقع الثقافي لسكان المنطقة، ضرورة أن يوجد في المنطقة حد أدنى من توليفة

المنتجات. ضرورة أن تتوطن الخدمات بجانب المنتجين المباشرين. وفيما يتعلق بتوطين المشروعات الصناعية يمكن أن نميز بين مشروعات أساسية على الصعيد القومي ومشروعات أساسية على الصعيد الاقليمي، على أن تتوطن المشروعات المنتجة للمواد الاستهلاكية. بقدر الإمكان، بالقرب ممن يقومون باستهلاكها. هذا ويتعين أن يرعى نمط التوطين بصفة خاصة الريف وعلى الأخص الفئات الأفقر من سكانها. كما يتعين أن يرعى بصفة خاصة الفئات الأفقر من سكان المدن. هذا ويلزم ألا تأخذ عملية التطور شكل التوسع الحضري الذي يكثر الكلام عنه في مجال التحليل الاقليمي الذي يستمد مادته مما جرى ويجري في المجتمعات الرأسمالية في غرب أوروبا. قد يكون من الأنسب أن نركز على تصنيع الريف وحتى على إمكانية الانقاص من سكان المدن المتخمة، في مرحلة تالية.

* * *

ذلك هو الإطار العام لاستراتيجية التطوير. الفكرة الأساسية التي يقوم عليها تصور هذه الاستراتيجية أنها تتحدد وفقاً لمعايير اجتماعية تأخذ في الاعتبار حياة المنتجين المباشرين وليس وفقاً لمعيار الربح النقدي. بعبارة أخرى، هذه الاستراتيجية تتحدد وفقاً لنظام للقيم يختلف عن نظام القيم الذي يسود في التنظيم الاجتماعي الذي أنتج التخلف بالنسبة لمجتمعات كالمجتمع المصري.

تحقيق كل ذلك يتم إذن عن طريق أحداث تغييرات هيكلية تنعكس اقتصادياً في تغيير هيكل الجهاز الإنتاجي عن طريق تراكم وسائل الإنتاج في فروع الإنتاج المختلفة. من أجل ذلك يصبح الهدف الوسيط هو بعينه مدخرات الجماعة وتوجيهها للاستثمار في النواحي التي تحقق لنا الهيكل الاقتصادي المراد الوصول إليه. المصدر لكل تراكم هو الفائض الاقتصادي الذي تنتجه الجماعة.



الفصل الثالث

هدف السياسة الاقتصادية يتحقق عن طريق تعبئة الفائض الاقتصادي وتوجيه الاستثمارات في نواح معينة

كانت فكرة الفائض الاقتصادي ـ ولا تزال ـ محلاً لدراسات تحليلية متعددة[1] نظراً لما تتمتع به من خصيصة استراتيجية. هذه الخصيصة الاستراتيجية ترد إلى الحقيقة التي مؤداها أن كل سياسة للتطوير إنما تهدف إلى التأثير على حجم الفائض واستخداماته في الاستثمارات المختلفة. أياً ما كانت المفاهيم المختلفة للفائض فإننا نكتفي هنا بالمفهوم التالي: ابتداء من مرحلة معينة من مراحل تطور إنتاجية العمل يستطيع المجتمع أن ينتج في خلال الفترة الإنتاجية كمية من الناتج الصافي تزيد على ما يعد ـ وفقاً للظروف الفنية

---

(١) أنظر في ذلك:

- P. Baran, The Political Economy of Growth. J. Calder, London, 1957. p. 22 - 43.

ترجم هذا الكتاب الى العربية أحمد فؤاد بلبع، في سلسلة الألف كتاب، ١٩٦٧،

K.S. Gill, Turning Labour into Capital. Monthly Review (New York), December 1958, p. 314 - 322 - N. Singh, The Concept of Economic Surplus. The Economic Weekly (Bobmay), 8 August 1959 p. 1107 - 1110 - Ch. Bettelheim, Le Surplus économique, facteur de base d'une molitique de développement, in Planification et croissance accélérée. Maspèro, Paris, 1964, p. 91 - 126.

(ترجم هذا الكتاب الى العربية اسماعيل صبري عبدالله، دار المعارف بمصر ١٩٦٦

T. Tidiafi, Surplus pouvant être dégagé par la reforme agraire, in, L'Agriculture algérienne et ses perspectives de développèmènt. Paris, 1969 - K. Thompson, Economic Surplus: A Marxian Critique Frontier 4 October, 1969 and 11 October, 1969, p. 12 - 14 and p. 10 - 11.

والاجتماعية للإنتاج ـ استهلاكاً ضرورياً للمنتجين[1].

وإذا ما كنا في مجال التطور الاقتصادي فإن فكرة الفائض الاقتصادي الاحتمالي هي التي تثير اهتماماً أكبر. وهو عبارة عن الفرق بين الناتج الذي يمكن تحقيقه في ظل الظروف الطبيعية والتكنولوجية للمجتمع محل الاعتبار. استخداماً للموارد الإنتاجية الموجودة وبين ما يمكن أن يعد من قبيل الاستهلاك الضروري. في اقتصاد متخلف يوجد هذا الفائض تحت الصور الأربع الآتية:

- الاستهلاك الكمالي للطبقات المالكة.
- الإنتاج الضائع على المجتمع لوجود أفراد غير منتجين (ملاك الأراضي ـ المرابون ـ المضاربون... إلى غير ذلك).
- الإنتاج الضائع على المجتمع نتيجة لوجود التنظيم غير الرشيد للجهاز الإنتاجي.
- الإنتاج الضائع على المجتمع نتيجة لوجود بطالة ظاهرة أو مستترة.

هذا الفائض الاقتصادي يمثل مصدر كل تراكم في وسائل الإنتاج ومن ثم تصبح المشكلة الأساسية هي كيفية تعبئة هذا الفائض لاغراض الاستثمار في نواحي النشاط المختلفة. ومن ثم تصبح تعبئة هذا الفائض وتوجيه استخدامه الهدف الأساسي للسياسة الاقتصادية، وبالتالي للسياسة المالية.

للتعرف على المصادر المختلفة للتراكم يتعين التفرقة بين الأشكال المختلفة التي يتخذها الفائض. في هذه التفرقة يمكن استخدام معيارين:

---

(١) الشكل العيني الذي يأخذه الفائض، وحجمه، والطبقة الاجتماعية التي تختص به والكيفية التي يستخدم بها الفائض الاقتصادي. كل هذه تتوافق مع مستوى معين من تطور انتاجية العمل وتختلف من تكوين اجتماعي الى آخر: فحجم الفائض الاقتصادي والطبقة التي تختص به (طبقة ملاك الأرض) واستخداماته (في شراء الأرض أو بناء القصور والكنائس أو الاستهلاك الكمالي). في المجتمع الاقتصادي يختلف عن حجم الفائض الإقتصادي والطبقة التي تختص به (الطبقة الرأسمالية) واستخداماته (في الاستثمار وجزئياً في الاستهلاك الكمالي) في المجتمع الرأسمالي.

- المعيار الأول هو معيار طبيعة النشاط الاقتصادي الذي يخلق به الفائض. هنا يمكن التفرقة بين الفائض الاقتصادي الزراعي (وهو يكتسب بالنسبة للاقتصاديات المتخلفة أهمية خاصة نظراً لغلبة الطابع الزراعي على هيكلها) والفائض الذي يتحقق في النشاط الاستخراجي (الذي يتمتع بأهمية كبيرة في بعض البلدان المتخلفة) والفائض الذي يتحقق في النشاط الصناعي.
- المعيار الثاني هو معيار نوع روابط الإنتاج (الذي يرتكز على شكل الملكية) الذي يرتبط به نوع وحدة الاستغلال: وفقاً لهذا المعيار يمكن التفرقة في نطاق الإنتاج الزراعي بين فائض يخلق في الوحدات التي يقوم بالنشاط فيها عائلة الفلاح التي تستأجر مساحة صغيرة من الأرض من المالك الكبير أو تملك هذه المساحة، والفائض الذي يخلق في وحدة زراعية يتم فيها الإنتاج على أسس رأسمالية. كما يمكن التفرقة في نطاق الإنتاج غير الزراعي بين فائض يتحقق في الوحدات الرأسمالية وفائض يتحقق في الوحدات الإنتاجية التي تملكها الدولة.

أما إذا نظرنا إلى الفائض الاقتصادي في شكله النقدي فإنه يوجد في الدخول الآتية:

- ريع الأراضي الزراعية.
- الفائدة على الديون في الريف.
- الأرباح التي تتحقق في المناجم والصناعات المختلفة بما فيها صناعة البناء.
- الأرباح التي تتحقق في التجارة والنقل والمواصلات.
- دخول الملكية الأخرى (ريع العقارات المبنية، الفائدة على الديون في المدينة. الخ).

لتحقيق الاستثمارات اللازمة للتطور يتعين تعبئة الجزء الأكبر من هذه الدخول، الأمر الذي يجعل من هذه البيئة الهدف الأساسي للسياسة الاقتصادية.

إذ تم تعبئة الفائض تعين استخدامه في أغـراض الاستثمار في نـواحي النشاط المختلفة على النحو السابق بيانه. بهذا يكتمل للسياسة الاقتصاديـة، وبالتـالي للسياسة المالية، هدفها الوسيط في اقتصاد مختلف: تعبئة الفائض الاقتصادي واستخدامه في الاستثمـار الذي يحقق التغييـرات الهيكلية على نحـو يحقق لنا أهداف التطوير الاقتصادي والاجتماعي. فإلى أي حد تستطيع السياسة الماليـة على النحـو الذي تبلورت عليـه من خلال تجـربة الاقتصـاديـات الـرأسمـاليـة المتقـدمة. وكمـا رأينا في البـاب السابق، المســاهمة في تحقيق هـذا الهدف لأساسي لسياسة تطوير الاقتصاد المتخلف؟.

الفصل الرابع

دور السياسة المالية في تعبئة الفائض الاقتصادي في اقتصاد متخلف[1]

لبيان قدرة السياسة المالية على تعبئة الفائض الاقتصادي في اقتصاد متخلف ـ على فرض أن الدور الرئيسي في مجهودات التطور تقوم به الدولة، وبالتالي يكتسب الاستثمار العام الأهمية الأكبر، سنرى أولاً حدود استخدام الضرائب لتحقيق هذا الغرض، نتبعها بالكلام عن الدور الذي يمكن أن تقوم به القروض العامة، لننتهي بالكلام من مدى إمكانية استخدام عجز الميزانية كوسيلة لتحقيق الادخار الاجباري وتمويل الاستثمارات. بطبيعة الحال سنقتصر هنا على العموميات إذ ليس من الممكن مناقشة تفاصيل السياسة المالية بالنسبة لكل اقتصاد من الاقتصاديات المتخلفة:

١ ـ الضرائب:

اختيار الضرائب كطريقة لتمويل الاستثمار العام اللازم ـ إلى جانب بعض الاستثمار الخاص ـ لتحقيق التغيرات الهيكلية التي تنتج معدلاً مرتفعاً لنمو الدخل القومي يجعل من قدرة النظام الضريبي على تعبئة الفائض الاقتصادي

---

(١) سنقتصر هنا على بيان حدود دور السياسة المالية في تعبئة الفائض الاقتصادي. أما بالنسبة لأثر السياسة المالية على توجيه الاستثمارات فإن نطاقه يكون محدوداً بنطاق الدور الذي يلعبه الاستثمار الفردي. يتحقق هذا الأثر عن طريق السياسة الانفاقية وقد رأينا مثلاً منها عند دراسة الآثار الاقتصادية للانفاق العام (أنظر الباب الثاني من القسم الأول) أما بالنسبة للسياسة الايرادية لتوجيه الاستثمار الفردي في نواحي معينة قد يتم عن طريق اعفاء من الرسوم الجمركية على الواردات التي تستخدم في النشاط المراد توجيه الاستثمار الفردي اليه أو اعفائه من رسوم الصادرات أو تخفيض الرسوم الجمركية على أيها

أحد المحددات الرئيسية لمعدل نمو الدخل القومي. هنا تثور مشكلة اختيار أكثر الضرائب فعالية في تعبئة الفائض (على ألا ننسى الدخول النقدية التي تحتوي على هذا الفائض: ريع الأراضي الزراعية ـ فوائد الديون في الريف والمدنية ـ الأرباح التي تتحقق في المناجم والمحاجر والصناعات المختلفة ـ ريع العقارات المبنية) للقيام بهذا الاختيار تفرض العوامل التالية نفسها لكي تؤخذ في الاعتبار.

ـ الإمكانية الاجتماعية والسياسية لفرض ضريبة ـ أو زيادة سعر ضريبة قائمة ـ على الطبقات الاجتماعية.

ـ مقدرة الجهاز الإداري الضريبي على القيام بالعبء الذي يستلزمه تقدير وتحصيل الضرائب وهو عبء يختلف من ضريبة لأخرى.

ـ أثر الضريبة على الحافز الفردي للإنتاج والاستثمار.

ـ الموازنة بين الحاجة إلى إيرادات لتغطية النفقات العادية في الميزانية وبين الحاجة إلى إيرادات لتغطية النفقات الخاصة بالتطور الاقتصادي (الاستثمارات بمختلف أنواعها).

لنرى إمكانية فرض الضرائب المختلفة على أساس الأثر الذي تحدثه بالنسبة لهذه العوامل محاولين أي نبين دور الضريبة في تعبئة الفائض الاقتصادي. لكي يتم ذلك سنفرق بين الضرائب على الأفراد والضرائب على المشروعات.

(أ) القصد من الضرائب التي تفرض على الأفراد هو الحد من دخول الأفراد القابلة للتصرف فيها والدخول المتاحة الأمر الذي يحد من الاستهلاك. ومن ثم تستطيع الدولة تمويل عمليات الاستثمار عن طريق الإيراد الضريبي الذي تحصل عليه. في مجال الضرائب التي تفرض على الأفراد يتعين التفرقة

بين الضـرائب (غير المباشـرة) التي تفـرض على الاستهـلاك وبين الضـرائب (المباشرة) التي تفرض على الدخول.

فيمـا يتعلق بالضـرائب على الاستهلاك (وحصيلتهـا تمثـل الجـزء الأكبـر من حصيلة الضرائب في الاقتصاديات المتخلفة بصفة عامة) فالالتجاء إليها عادة ما يكون مدفوعاً بمبررين.

● أولاً أن للضـريبة أثـر مباشـر على إنفاق الأفـراد ومن ثم يكون أثـرها على إنقاصه مباشراً، فعدم وجود السوق المنظمة في هذه الاقتصـاديات يحـول دون الضريبة والانتشار على نحو يؤدي معه ارتفاع الأثمان الناتج عن فرض الضريبة إلى الحد المباشر من القدرة الشرائية للأفراد وبالتالي إلى الحد من الطلب على السلع الاستهلاكية، الأمر الذي يؤدي إلى الحد من إنتاجها بما يتـرتب عليه من تحـريـر بعض المـوارد الإنتـاجيـة لتستخـدم في أغـراض الاستثمار الذي يتم عن طريق إنفاق الدولة على شراء هذه الموارد.

● سهولة وضمان تحصيل هـذه الضرائب، فهي لا تحتـاج ـ كما رأينـا ـ إلى جهاز ضريبي كبير لتحصيلها

ألا أن لهذه الضرائب على الاستهلاك حدودها فيما يتعلق أولاً بما تدره من إيراد ومدى قدرته على تغطية احتيـاجات التـطور، وفيما يتعلق ثـانياً بمســاسها بالفائض الاقتصادي عن طريق الدخول التي تمسها هذه الضرائب:

● فحجم الإنفاق الخاص على الاستهلاك الذي تمسه هذه الضرائب يمثل وعاء ضـريبياً صغيـراً نـسبياً نـظراً للكبر النسبي للجـزء مس الاستهلاك الـذاتي أي الاستهلاك الذي يقوم به المنتجون في داخل الوحدة الإنتاجية أو خـاصة في القطاع الزراعي، دون أن يمر بالسـوق.

● كما أن الإيراد الناتج من هذه الضرائب إنما يستخدم أساساً فى تغطية النفقات

العادية في ميزانية الدولة. ومن ثم فإن الجزء الذي يخصص للاستثمارات يكون صغيراً نسبياً.

● يضاف إلى ذلك أن هذه الضرائب تصيب أساساً الطبقات ذات الدخول المحدودة... وهي طبقات لا تحصل على جزء من الفائض الاقتصادي في صورته النقدية. ومن هنا كان أثر هذه الضرائب في تعبئة الفائض الاقتصادي محدوداً بحدود فرضها على السلع الكمالية التي تستهلكها الطبقات التي تؤول إليها الفائض الاقتصادي. أما الطبقات ذات الدخول المنخفضة فدخولها لا تحتمل الحد منها وإلا حقق ذلك أثراً غير موات على إنتاجية هذه الطبقات (أولاً إذا ما أدت الضرائب إلى خفض مستواهم المعيشي وبالتالي من قدرتهم الإنتاجية، وثانياً إذا أثرت على الدافع على الإنتاج على نحو يقلل من هذا الدافع)، كما أنه قد ينتج آثاراً سياسية غير مرغوبة.

ومن ثم يصبح من الضروري فرض ضريبة (ذات سعر مرتفع) على الاستهلاك الكمالي، إذ هي تمس الدخول المرتفعة المتضمنة لجزء من الفائض الاقتصادي والتي تنفق على شراء سلع كمالية عادة ما تكون مستوردة من خارج الاقتصاد المتخلف. فيكون الاستيراد مناسبة لفرض هذه الضريبة.

أما فيما يخص الضرائب على دخول الأفراد، فيتعين التفرقة بين الدخول الكبيرة الناتجة عادة عن الملكية وبين الدخول الصغيرة وعلى الأخص دخول الفلاحين وذوي الملكيات الصغيرة والمتوسطة:

- بالنسبة للدخول الكبيرة التي تنتج عادة عن الملكية (وخاصة ملكية الأرض الزراعية والعقارات الأخرى فانها تتضمن الجزء الأكبر من الفائض الاقتصادي الذي هو المصدر الأساسي للتراكم. إلا أن استقطاع جزء يذكر من هذه الدخول لا يتم إلا عن طريق فرض ضريبة تصاعدية يكون سعرها مرتفعاً. تحقيق ذلك يصادف عقبتين أساسيتين:

● الأولى تتمثل في المقاومة الكبيرة من جانب أصحاب الدخول المرتفعة وهي مقاومة تحول دون فرض الضريبة أو دون تنفيذها (في حالة فرضها) طالما بقيت لهم سيطرتهم الاجتماعية والسياسية في المجتمع المتخلف.

● والعقبة الثانية فيما يستلزمه تحصيل هذه الضريبة من وجود جهاز إداري ضريبي كفء نظراً لما تحتاجه من تقدير أو تحديد للدخول النوعية المختلفة للمكلفين وصعوبة ذلك في مجتمع لا تستقر فيه العادات الضريبية ويغيب فيه الوعي الضريبي.

- أما بالنسبة لدخول الفلاحين فإن الضريبة على الدخل في زراعة تقوم على الوحدات الانتاجية الصغيرة ذات الانتاجية المنخفضة لا تحقق أية حصيلة تذكر، إذ يكاد يكون في حكم المستحيل تقدير هذه الدخول وتحيل الضريبة عليها، حيث يقوم بالانتاج ملايين الوحدات الانتاجية تنتج كل منها منتجات مختلفة، الأمر الذي يترتب عليه صغر الكميات التي يبيعها كل فلاح من محصول معين. أضف إلى ذلك أن تحصيل هذه الضريبة عيناً يكاد يكون مستحيلاً من وجهة النظر الخاصة بالجهاز الإداري الضريبي. كل هذه عوامل تجعل فرض مثل هذه الضريبة في حكم المستحيل، وتجعل حصيلتها ضئيلة في حالة فرضها.

على هذا الأساس يتضح أن تعبئة الفائض الاقتصادي لأغراض التطور بواسطة الضرائب على الأفراد (على الاستهلاك وعلى دخول الأفراد) تصادفه عقبات تجعل دور الضريبة محدوداً في هذا المجال، وتحول دون تعبئة الجزء الأكبر من هذا الفائض إذ ما اقتصرنا على الضرائب.

(ب) أما الضرائب التي تفرض على المشروعات الخاصة التي توجد غالباً في مجال النشاط غير الزراعي فيفرق في شأنها بين المشروعات القديمة التي تنتج وفقاً لفنون انتاجية متخلفة ومن ثم تكون الانتاجية فيها منخفضة، وبين

المشروعات الحديثة التي تستخدم أدوات انتاج وفنون انتاجية حديثة ومن ثم تكون الانتاجية فيها مرتفعة. بالنسبة للنوع الأول من المشروعات فرض الضرائب عليها سيؤثر على ثمن البيع بالارتفاع الأمر الذي لا يكون مرغوباً في جو يسوده الأتجاه التضخمي بماله من آثار سيئة خاصة على التصدير كما هو الحال في أغلب الاقتصاديات المتخلفة، خاصة في فترة يتم فيها القيام بجهود استثمارية بما تخلقه من دخول نقدية بمعدلات تفوق معدلات زيادة السلع الاستهلاكية.

أما بالنسبة للمشروعات الحديثة حيث الانتاجية مرتفعة نسبياً فإن فرض ضرائب مرتفعة نسبياً لا يؤثر كثيراً على ثمن البيع وإنما سيحد من الفائض الذي يبقى لدى المشروعات الذي يمكن استخدامه في الاستثمار. هنا تجد الدولة نفسها بين أمرين:

- أما فرض ضرائب مرتفعة والحصول على جزء كبير من الفائض الذي يتحقق من هذه المشروعات. الأمر الذي قد يؤدي إلى الحد من التطور التلقائي لهذه المشروعات، ومن ثم تطور النشاط الانتاجي الخاص في مجموعه.

- وأما ترك الأرباح التي تتحقق في هذه المشروعات دون ضريبة أو الاكتفاء بفرض ضريبة منخفضة الأمر الذي لا يضمن قيام المشروع الخاص بالاستثمارات اللازمة لتحقيق التغيير الهيكلي، أي التطور الاقتصادي، خاصة عند سيادة الطابع الاحتكاري على النشاط غير الزراعي كما هو الحال بالنسبة لغالبية الاقتصاديات المتخلفة.

على هذا النحو يتضح لنا أن للضرائب على المشروعات الخاصة هي الأخرى حدوداً تحد من قدرتها على تعبئة الفائض الاقتصاي لأغراض التطور.

لم يبق - في نطاق الضرائب - إلا الضرائب التي تفرض على الملكية أو على الثروة عند انتقالها. وسنرى فيما بعد حدود الضريبة التي تفرض على

ملكيـة الأرض. أما فيما يتعلق بالضريبة على التركات ففرضها بسعر تصاعـدي مرتفع قد يحقق غرضاً مزدوجاً: الحصول على إيراد يمكن الدولة من تغطية جزء من النفقات اللازمة للاستثمار العام، كذلك الحد من انعدام التساوي في توزيع الثروة بين الأفراد. ولكن هذه الضرائب بسعر مرتفع يلاقي معارضة اجتماعية قوية، الأمر الذي يحد من الدور الذي يمكن أن تلعبه مثل هذه الضريبة طالما لم يتحقق التغيير الجذري في التنظيم الاجتماعي.

على هـذا النحو تتضح القدرة المحدودة للضرائب في تعبئة الفائض الاقتصادي لأغراض التطور في حالة الالتجاء اليها لتمويل الاستثمار العام دون محاولة إعادة تنظيم المجتمع واتخاذ الإجراءات التنظيمية التي تسمح بتعبئة الفائض الاقتصادي على النحو الذي نراه بعد قليل. قبل القيام بذلك يتعين التعرف على حدود الالتجاء الى القروض العامة والتمويل عن طريق عجز الميزانية في تعبئة الفائض الاقتصادي في اقتصاد متخلف.

٢ ـ القروض العامة: لن نقف طويلاً لبيان حـدود القروض العـامة في تمـويل الاستثمار العام وخاصة في تعبئة الفائض الاقتصادي في اقتصاد متخلف، إذ لعبت هذه القروض ـ ولا تزال تلعب ـ دوراً يكاد يكـون غير محســوس في الاقتصاديات المتخلفة. مرد ذلك:

ـ أولاً أن الطبقات ذات الدخول المرتفعة يرتفع لديها الميل للاستهلاك الكمالي (والطائش في بعض الأحيان) وخاصة السلع الاستهلاكية المستوردة. فنمط استهلاك هذه الطبقات، تحدده علاقات الاقتصاد القومي بالسوق الرأسمالية العالمية.

ـ الارتفاع النسبي لسعر الفائدة، وذلك لقلة المدخرات المعدة للاقراض (فغالبية أجزاء الفائض الاقتصادي تذهب أما للاستهلاك الكمالي للطبقات التي تحصل عليه أو في شـراء الأرض ـ الأمـر الـذي لا يضيف إلى الـطاقـة الانتـاجيـة

للمجتمع - أو في نشاط المضاربة). ولازدياد المخاطر التي كانت تصاحب القروض التي كانت تتم في كثير من الأحيان لأغراض شخصية.

- التغير المستمر في قيمة النقود (نحو الهبوط) مع الاتجاه الصعودي في الاثمان (إذ تعاني غالبية الاقتصاديات المتخلفة من ضغوط تضخمية). عند انخفاض القوة الشرائية للنقود يقل اقدام الأفراد على أقراض الدولة إذ يحصل الأفراد - في حالة التدهور المستمر لقيمة النقود - عند السداد على قوة شرائية أقل من القوة الشرائية التي انتقلت إلى الدولة عند الاكتتاب في القرض.

- تضيق امكانية الالتجاء إلى القروض العامة أخيراً بالحدود التي يفرضها ضيق السوق النقدي في الاقتصاديات المتخلفة، وانشغاله أساساً في عمليات نقدية قصيرة الأجل (والأقراض لأغراض التطور هو أقراض يتعلق بالزمن الطويل) لتقابل العمليات التجارية خاصة تلك المتعلقة بالتجارة الخارجية (بالصادرات والواردات) نظراً للدور الذي كانت تلعبه الاقتصاديات المتخلفة كاقتصاديات تابعة للاقتصاديات الرأسمالية الأم ودور البنوك في تحقيق هذا الدور.

٣ - عجز الميزانية: تعرفنا عند دراسة السياسة المالية في اقتصاد رأسمالي متقدم المقصود بتمويل الانفاق العام على الاستثمار عن طريق عجز الميزانية. وقد حاولت بعض البلدان المتخلفة استعارة هذا التكنيك لتنفيذ البرامج والمشروعات الاستثمارية، وذلك في الحالات التي لا تكفي فيها الوسائل العادية للتمويل أو في حالة استحالة استخدامها. ولكن هيكل الاقتصاد المتخلف - الذي يختلف كما رأينا عن هيكل الاقتصاد الرأسمالي المتقدم يفرض بالتالي مشكلات مغايرة - يفرض حدوداً على استخدام هذه الوسيلة في التمويل، حدوداً تنبع من الحقيقة التي مؤداها أن أثر جرعة معينة من التمويل عن طريق عجز الميزانية يختلف في اقتصاد متخلف عنه في اقتصاد رأسمالي متقدم. فالاقتصاد المتخلف - كما رأينا - يغلب عليه الطابع الزراعي،

وغالبية الانتاج نتيجة وحدات عائلة الفلاح التي تهدف إلى تحقيق أقصى إيراد (وليس أقصى ربح ممكن).

في هذا الاقتصاد لا توجد عادة طاقة انتاجية معطلة كبيرة (وخاصة في مجال انتاج السلع الاستهلاكية) ويحتوي الاقتصاد النقص العام في الموارد التي يمكن استخدامها (وخاصة للاستهلاك) على نحو مباشر. في موقف كهذا يترتب على الزيادة في الدخول النقدية الناتجة عن الانفاق العام على تكوين رأس المال (أي على الاستثمار) زيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية بصفة عامة وفي الطلب على سلع الأجور (أي السلع التي تستهلكها الطبقة العاملة، وخاصة الموارد الغذائية التي يكون الانفاق عليها الجزء الأكبر من ميزانية العائلة في هذه الطبقة).

أثر هذه الزيادة في الطلب على السلع الاستهلاكية تختلف من اقتصاد متخلف إلى آخر:

- في الاقتصاديات المتخلفة التي تنتج فائضاً في المواد الغذائية تصدره إلى الخارج الأثر المباشر للزيادة في الطلب الداخلي على المواد الغذائية يقع على ميزان المدفوعات، إذ سيترتب على زيادة هذا الطلب نقص في كمية الفائض الذي يصدر. أما أثمان المواد الغذائية فقد لا ترتفع في أول الأمر.
- أما في الاقتصاديات المتخلفة التي تصدر مواد أولية غير المواد الغذائية فإن الأثر المباشر للزيادة في الطلب الداخلي على المواد الغذائية يتمثل في رفع أثمان هذه المواد. فإذا ما كان الاقتصاد ينتج ما يحتاجه من مواد غذائية فإن عمل المضاعف سيكون أساساً في صورة نقدية وليس في صورة عينية. بمعنى آخر، يترتب على الانفاق العام على الاستثمار (الذي يتم تمويله عن طريق عجز الميزانية) زيادة في الدخل النقدي دون أن يتبع ذلك زيادة تذكر في الانتاج، وخاصة انتاج السلع الاستهلاكية التي تذهب إليها الزيادة في الدخول

النقدية (وعلى الأخص المواد الغذائية). يرد ذلك إلى الطبيعة الفنية لأهم نشاط نوجه إلى منتجاته غالبية الزيادة في الدخول النقدية في الاقتصاديات التي يحصل فيها غالبية الأفراد على دخول منخفضة أي الطبيعة الفنية للنشاط الزراعي. فطبيعة الانتاج الزراعي في هذه الاقتصاديات لا تسمح بتحقق الآثار المتعاقبة (الآثار الثانوية والآثار التي تلحقها) من زيادة في الدخل النقدي والانتاج التي تنتج عن الزيادة الأولية في الدخول النقدية الناجمة عن الانفاق على الاستثمار العام، وذلك للاسباب الآتية التي تظهر في جانب عرض المنتجات الزراعية:

(أ) من المعروف أن عرض المنتجات الزراعية قليل المرونة في الزمن القصير.

(ب) بما أن الزراعة تعتمد لحد كبير على الظروف المناخية (وخاصة في البلدان التي تعوزها مشروعات الري) فإن الاستجابة لارتفاع أثمان المنتجات الزراعية تحدث أثراً أقل فعالية على الانتاج.

(جـ) يميل منحني عرض الزراعة في مجموعها إلى أعلا إلى الانحراف نحو اليسار الأمر الذي لا يحتم أن تؤدي الزيادة في قيمة الانتاج (الناتجة عن ارتفاع الأثمان) إلى زيادة في حجم الانتاج.

(د) وجود القيود المفروضة على الانتاج ا لزراعي (سواء أكانت متعلقة بكمية أو أثمان المتجات الزراعية) وكذلك عدم التيقن بالنسبة للفترة التي ستستمر الأثمان خلالها في الارتفاع يقلل من استعداد الفلاحين للاستجابة للزيادة الأولية في الدخول.

(هـ) حتى في حالة استعداد المنتجين للاستجابة للزيادة في أثمان المنتجات أي استعدادهم لزيادة الانتاج، فإن التنفيذ يواجه بالصعوبات الناشئة عن عدم

وجود الامكانيات والنقص في عناصر الانتاج اللازمة لزيادته.

يترتب على ذلك النتيجة التالية: أن يكون مضاعف الدخل في صورة نقدية أعلى بكثير من معدل زيادة الانتاج (أي الدخل الحقيقي).

أما في جانب الطلب فإن ارتفاع أثمان المنتجات الزراعية (وبالتالي دخول الفلاحين) يؤدي:

- أما إلى زيادة في استهلاك المجتمع الريفي في المنتجات التي ينتجها (وذلك إذا ما سمحت طبيعة هذه المنتجات باستهلاكها بواسطة المنتجين). الأمر الذي يؤدي إلى نقص في الفائض الزراعي المعد للتسويق. أي في الفائض الذي يمكن استخدامه في تغذية أشخاص لا يقومون بانتاج السلع الاستهلاكية وإنما يعملون في خلق طاقة انتاجية جديدة، أي في الاستثمار. النتيجة النهائية تتمثل في الحد من النشاط الاستثماري.
- وأما إلى زيادة في استهلاك المنتجين الزراعيين للسلع الاستهلاكية غير الزراعية. في هذه الحالة الزيادة في الطلب على هذه المنتجات الأخيرة تؤدي أما إلى زيادة الواردات منها (إذا لم تكن هناك قيود على استيرادها، وإلا أدى ذلك إلى رفع أثمانها) أو إلى ارتفاع أثمان هذه المنتجات (في حالة انتاجها داخلياً) دون زيادة تذكر في انتاجها نظراً لانعدام مرونة الجهاز الذي ينتج المنتجات غير الزراعية[1].

في ظل هذه الظروف (الخاصة بالعرض والطلب) يعكس مبدأ المضاعف

---

(١) هناك عوامل كثيرة تكمن وراء انعدام مرونة هذا الجزء من الجهاز الانتاجي، نذكر منها:
- عدم وجود الطاقات الانتاجية المعطلة بقدر يذكر.
- صعوبة الحصول على المواد الأولية والمستلزمات الأخرى لزيادة الانتاج.
- عدم مرونة منحنى عرض العمال المهرة.
- الطبيعة الاحتكارية للوحدات الانتاجية في بعض فروع الانتاج الصناعي.

نفسه أساساً في صورة نقدية معطياً للأثمان الفرصة في ارتفاع لا يعادله ارتفاع في كمية ا لسلع الاستهلاكية التي زاد الطلب عليها. بعد فترة تطول أو تقصر يؤثر ارتفاع أثمان المواد الغذائية (أساساً من خلال زيادة الأجور) على نفقة انتاج المواد الأولية التي تصدر، الأمر قد يؤدي إلى احداث أثر غير موات على ميزان المدفوعات.

وقد يزداد الموقف خطورة في الحالة التي يستورد فيها الاقتصاد كمية من مواده الغذائية من الخارج. إذ تخلق الزيادة في الطلب على المواد الغذائية (في حالة عدم اتخاذ اجراءات تؤدي إلى امتصاص الزيادة في الدخول النقدية الناتجة عن الانفاق العام على الاستثمار) ضغوطاً لزيادة الواردات من هذه المواد الغذائية. (إذا أريد للاستهلاك الحقيقي لمن كانوا يعملون قبل تنفيذ برنامج الاستثمار العام ألا ينقص نتيجة لإعادة توزيع سلع الأجور عن طريق ارتفاع الأسعار). الأمر الذي يعنى - إلى جانب خلق عجز في ميزان المدفوعات، أو زيادته في حالة وجوده من قبل - تحويل العملات الأجنبية الموجودة تحت تصرف البلد من شراء السلع الانتاجية للانتاج أو الاستثمار) إلى شراء السلع الاستهلاكية. بطبيعة الحال لن تكون خطورة الموقف بهذه الدرجة إذا كان البلد يمتلك رصيداً من العملات الأجنبية يسحب عليه.

بهذا يتضح أن تمويل الانفاق على الاستثمار العام عن طريق عجز الميزانية يخلق الضغوط التضخمية بعد مدى محدود وذلك نظراً لانعدام مرونة الجهاز الانتاجي الذي يتميز بها هيكل الاقتصاد المتخلف. بمعنى آخر إذا كان من الممكن الالتجاء إلى طريقة عجز الميزانية لتمويل الاستثمار العام لدرجة كبيرة في اقتصاد رأسمالي متقدم دون خشية حدوث خطر تضخمي (ولو أن ذلك محدود كذلك بالطبيعة الاحتكارية للجهاز الانتاجي في هذا الاقتصاد) فإن الالتجاء إلى هذه الطريقة لا يكون إلا لدرجة محدودة في اقتصاد متخلف نظراً

لعدم مرونة الجهاز الانتاجي، وخاصة الجزء منه المنتج للسلع الاستهلاكية. الأمر الذي يسرع بالأثر التضخمي لهذه الطريقة من طرق تمويل الانفاق العام ويحد بالتالي من فعاليتها في مجال تقرير السياسة المالية في هذا النوع من الاقتصاديات. (بطبيعة الحال ليس هنا مجال دراسة ظاهرة التضخم في هذه الاقتصاديات وبيان أثره في أثناء عملية التطور، وتحديد بالتالي القدر من التضخم الذي يعتبر مرغوباً والنقطة التي يصبح بعدها التضخم خطراً على برامج التطوّر الاقتصادي).

يهمنا أساساً بالنسبة للتضخم أنه يؤدي إلى خلق نوع من الادخار الاجباري يتحمله أساساً ذوي الدخول المحدودة فيزيد من النصيب النسبي للأرباح. هذا في حدود القدر من التضخم الذي لا يعد خطراً على برنامج التطور الاقتصادي. فيما وراء هذه الحدود، وهي كما رأينا ضيقة النطاق، لا يجوز الالتجاء إلى وسيلة عجز الميزانية في تمويل الانفاق العام، الأمر الذي يحد من امكانيات استخدامها في اقتصاد متخلف[1]

---

(١) أنظر في هذا الخصوص.

A.N. Agarwala. Deficit Financing in Underdeveloped Countries in Some Aspects ot Economic Advancement of Underdeveloped Countries, 1958.

F.M. Bernstein and I.G. Patel. Inflation in Relation. to Economic Development. I.M.I Staff Papers. November 1952. Vol.II. No. 3.

R. de Oliveira Campos. Inflation and Balanced Growth, in, H. S. Ellis)ed.(Economic Development for Latin America, Macmillan London. 1961 p. 82. G. Maynard. Inflation in Economic Growth. in, Economic Growth Rationale. Problems, Cases. E. E. Nelson)ed(. 1960.

V.K.R.V. Rao. Investment. Income and the Multiplier in an Under developed Economy. Deficit Financing for Capital Formation and Price Behaviour in an Underdeveloped Economy, both articles in. Essays in Economic Development Asia Publishing House. London 1964 - B. Ryelandt. L'Inflation en pays sons-dévéloppé Monton. Paris La Haye. 1970.

مما تقدم يتضح أن قدرة السياسة المالية (بالنسبة للضرائب، للقروض العامة، أو لعجز الميزانية) على تعبئة الفائض الاقتصادي لأغراض الاستثمار العام محدودة. فلذا كانت المرحلة الأولى من مراحل التطور الاقتصادي تستلزم زيادة معدل الاستثمار إلى ما يزيد عن ١٥٪ من الدخل القومي فاعتماد الاقتصاد المتخلف أساساً على السياسة المالية لتعبئة المدخرات اللازمة للقيام بنصيب الاستثمار العام في الاستثمار الكلي لا يمكن هذا الاقتصاد من تحقيق التغيرات الهيكلية. لتحقيق هذه التغيرات يتعين اذن البحث عن وسائل أخرى، وهي الوسائل التي تضمن إعادة تنظيم المجتمع على نحو يمكن من اتخاذ السياسة التطورية المناسبة، أي يضمن إعادة تنظيم عملية الاختصاص بالفائض الاقتصادي والحيلولة دون الطبقات الاجتماعية المعادية للتطور والحصول على هذا الفائض. يتم ذلك عن طريق اتخاذ وسائل تنظيمية ليس هنا مجال الكلام عنها وأن أمكن القول أن أهم هذه الاجراءات التنظيمية يتمثل في مجال النشاطات غير الزراعية في التأميم الذي يضمن حصول الدولة (والدولة التي تمثل المنتجين المباشرين) مباشرة على الفائض الذي يتحقق في الوحدات التي تقوم بهذه النشاطات. أما الزراعة فإعادة تنظيمها تقتضى البحث عن شكل جديد للوحدة الانتاجية:

- يعمل أولاً على زيادة الانتاج عن طريق التمكن من استخدام فنون الانتاج الحديثة.

- ويحد نسبياً من الاستهلاك في داخل الوحدة الانتاجية الزراعية، أي يزيد من مقدار الفائض الزراعي (وذلك دون ما تضحية بالمنتجين المباشرين في الزراعة).

- ويسهل أخيراً من عملية تعبئة هذا الفائض بقصد استخدامه في أغراض استثمارية في الزراعة وفي غير الزراعة.

ويوحي البعض بأن السياسة الضريبية (كجزء من السياسة المالية) تستطيع أن تحدث التغييرات التنظيمية اللازمة لتحرير الفائض الاقتصادي من أيدي الطبقات ذات الموقف المعادي للتطور الاقتصادي، أي إيجاد التنظيم الذي يمكن الدولة من تعبئته لأغراض الاستثمار اللازم لأحداث التغييرات في هيكل الاقتصاد القومي، ويضربون لذلك مثلاً ما حققته السياسة الضريبية التي اتخذتها حكومة الميجي في الزراعة اليابانية في الربع الأخير من القرن التاسع عشر[1]، والتغيرات التي أحدثتها الأمر الذي مكن من تعبئة الفائض الزراعي لأغراض الاستثمار اللازم للتطور الاقتصادي لنرى باختصار كيف تم ذلك وما إذا كانت الظروف الحالية للاقتصاديات المتخلفة تمكن من اتباع مثل هذه السياسة لأحداث التغييرات التنظيمية

في الربع الأخير من القرن الماضي قامت حكومة الميجي في اليابان بالقضاء على حقوق الاقطاعيين في الريف وأحلت نفسها محلهم في مقابل صكوك بمديونية الدولة لهم بالتعويضات، إذ كان سيد الأرض يحصل على نصيب عيني يصل إلى نصف محصول الأرز وقامت الدولة بفرض ضريبة عقارية يتعين دفعها نقداً، وتتحدد الضريبة كنسبة من قيمة الأرض بصرف النظر عن الانتاج على هذا تظل حصيلة الضريبة دون تغيير من سنة إلى أخرى وتضمن الدولة إيراداً ثابتاً ظل ٨٠٪ من مواردها المالية خلال عشرين عاماً ولضمان فعالية النظام أنشأت الدولة إدارة مساحة لتسجيل الأرض، هي عملية أظهرت أن ملكية بعض الفلاحين لم تكن متأكدة رغم ذلك تركتهم الدولة

---

(١) أنظر في ذلك الصفحات من ٢٤٧ ـ ٢٦٣ في الترجمة العربية لكتاب بول باران الذي ظهر تحت عنوان الاقتصاد السياسي والتنمية السابق الاشارة اليه وأنظر كدلك

W W. Lockwood, The Economic Development of Japan, Princeton University Press, Princeton, 1954

يزرعون الأرض وإنما كزارعين لأرض تملكها الدولة في كثير من الحالات. فماذا كانت النتيجة؟

أولاً: إذا كان على الفلاح أن يدفع ضريبة مرتفعة مقدارها ثابت لا يتغير بحسب ما إذا كان المحصول جيداً أو رديئاً فكثيراً ما كان يجد نفسه مضطراً للاقتراض من التجار أو غيرهم لسداد مقدار الضريبة في السنوات التي يكون فيها المحصول رديئاً. تدريجياً وجد عدد كبير من الفلاحين أنفسهم مضطرين لترك الأرض للدائنين نتيجة لعجزهم عن سداد الديون والضريبة، ومن ثم كان اتجاههم نحو الصناعة كعمال. هذا بالإضافة إلى الزيادة السنوية في القوة العاملة (الناتجة عن زيادة السكان) ضمن للصناعة تزويدها بالأيدي العاملة الرخيصة.

ثانياً: لكي يقوم الفلاح بدفع الضريبة نقداً كان عليه أن يبيع انتاجه أو جزء كبير منه في السوق. على هذا النحو تتحول الزراعة من الانتاج للاشباع المباشر لحاجات المنتجين وحاجات ملاك الأرض إلى انتاج بقصد المبادلة ينتج المحاصيل التجارية، الأمر الذي يعنى وجود فائض زراعي معد للتسويق. بيع هذا الفائض وانتقاله للمدينة يضمن للعاملين في الانتاج الاستثمار الصناعي للموادالغذائية اللازمة. على هذا النحو تضمن الصناعة ليس فقط القوة العاملة وإنما كذلك احتياجاتها من المواد الغذائية.

ثالثاً: لمواجهة الالتزامات التي يتعين الوفاء بها كضريبة وكإيجار للأرض (وكانت تصل في مجموعها إلى ٦٠٪ من قيمة المحصول السنوي)، وخاصة بعد أن قل عدد من بقي على الأرض من العاملين اتجه الفلاح إلى زيادة الانتاج عن طريق بذل جهود فنية أكبر. في نفس الوقت تدخلت الدولة لمساعدته عن طريق تزويده بالمعرفة وخاصة تلك المتعلقة بالفنون الانتاجية الجديدة، وكذلك عن طريق محاربة الآفات الزراعية وأمراض

النبا تات. كما نظمت قيام التعاونيات في بعض الأحيان. ترتب على ذلك أن ارتفعت انتاجية العمل في الزراعة إلى الضعف تقريباً بين عامي ١٨٨٥، ١٩١٥

تبين هذه التجربة دوراً معيناً لعبته السياسة الضريبية في احداث التغييرات الجوهرية في الزراعة، وهو دور أدى إلى زيادة في انتاجية العمل الزراعي. قبل أن نبين ما إذا كان من الممكن احداث مثل هذه التغييرات الجوهرية في القطاع الزراعي للاقتصاديات المتخلفة المعاصرة يتعين أولاً أن نتنبه إلى الملاحظتين الآتيتين:

- أولاً: أن هذه التغييرات الجوهرية لم تكن من صنع السياسة الضريبية وحدها إذ سبق فرض الضريبة العقارية تدخل تنظيمي من جانب الدولة للقضاء على حقوق الاقطاعيين واحلال نفسها محلهم في علاقاتهم بالفلاح كما لحق فرض الضريبة تدخل الدولة لتنظيم قيام التعاونيات في بعض الأحيان.
- ثانياًأن الوضعية في الاقتصاديات المتخلفة المعاصرة تختلف عن وضعية الاقتصاد الياباني في ذلك الحين، ففي غالبية هذه الاقتصاديات مثلاً يتم جزء كبير جداً من انتاجها للسوق، وذلك منذ أن دخلت حظيرة الانتاج الرأسمالي العالمي عرفت المحصولات التجارية مثل القطن المطاط الكاكاو. . . إلى غير ذلك.

لم يبق اذن أن نبين حدود السياسة الضريبية في احداث التغييرات التنظيمية اللازمة لتطوير الزراعة في الاقتصاديات المتخلفة المعاصرة. السياسة الضريبية التي تتخذ لاحداث هذه التغييرات التنظيمية فتهدف أما إلى تعديل نظام ملكية الأرض، أو إلى التأثير على نظام الانتاج لأو الاستثمار، سنقتصر على رؤية امكانية الهدف الأول تاركين الآخرين لفرصة أخرى من الدراسة.

نعديل نظام الأرض قد يأخذ صورة تجزئة الملكيات الكبيرة التي لا تستغل استغلالاً كفئاً كلياً أو جزئياً، كما قد يأخذ صرة تشجيع نوع معين من الملكية.

في الحالة الأولى قد يكون الالتجاء إلى ضريبة تصاعدية ذات سعر مرتفع على الدخل الناتج من ملكية الأرض. على أن تقدر الضريبة لا على أساس الإيراد الفعلي وإنما على أساس الإيراد الاحتمالي أي القيمة التي يحصل عليها المالك الكبير كإيراد فيما لو كانت الأرض تستغل استغلالاً كفئاً، الأمر الذي قد يدفعه إلى استغلال الأرض استغلالاً أحسن. من المتصور كذلك فرض الضريبة على أساس المساحة مع تفرقة من حيث سعر الضريبة بين مساحات مستغلة مساحات غير مستغلة أصلاً أو مستغلة استغلالاً غير كفء، الأمر الذي قد يدفع الملاك إلى بيع أجزاء من ملكياتهم.

هذه الوسائل الضريبية لا تؤدي إلى نتائج إيجابية للأسباب الآتية:

- يوجد كبار الملاك في موقف يمكنهم من نقل عبء الضريبة إلى الفلاحين مستأجري الأرض عن طريق رفع الايجار، خاصة في المجتمعات التي يكون الضغط فيها على الأرض كبيراً. النتيجة: تبقى الملكيات الكبيرة على حالها مع زيادة الأعباء على الفلاحين.

- أن الأرض لا تمتلك لاستغلالها فقط وإنما كذلك لأنها أحد أسس القوة الاجتماعية لأصحابها لما تتميز به من ثبات نسبي بالنسبة للثروة المنقولة. يترتب على ذلك أن فرض ضـ بة عقارية قد لا يغير من سلوك مالك الأرض حتى إذا لم يستطع نقل عبئها فيقبل دفعها من إيرادات أخرى تأتي له من التجارة أو الصناعة.

- من ناحية ثالثة يضيع أثر التصاعد جزئياً عن طريق الارتفاع التضخمي في الأسعار (الذي تعاني منه غالبية الاقتصاديات المتخلفة) الأمر الذي يجعل

الضريبة تمثل نسبة محدودة من ثمن الأرض. وبالتالي لا يدفع مالكها إلى التخلي عنها كلياً أو جزئياً.

- أن فرض ضريبة تصاعدية ذات سعر مرتفع يقدر على أساس قيمة الأرض أو قيمة الانتاج السنوي أو قيمة الربح. يلقى مقاومة كبيرة من ملاك الأرض، وهي مقاومة تكون ذي أثر حاسم طالما استمرت سيطرتهم الاجتماعية السياسة.

أما استخدام الوسيلة الضريبية لتشجيع نوع معين من الملكية عن طريق الاعفاء من ضريبة الأطيان مثلاً (كاعفاء المساحات التي لا تزيد عن ٢٠ فدان إذا كانت مستغلة بواسطة العائلة التي لا تملك أرضاً أخرى، كما هو الحال في البرازيل. أو اعفاء الأرض التي يقبل أصحابها الدخول في جمعيات تعاونية كما هو الحال في الهند) فهو اجراء محدود الأثر، إذ فضلاً عن أنه قد يبقى على الوحدات الزراعية مغلقة على نفسها فإنه ليس بالاجراء الكافي لتحويل الزراعة على نحو يزيد الانتاج الفائض يسهل عملية تعبئة هذا الأخير لأغراض التطور.

الالتجاء إلى السياسة الضريبية كوسيلة أساسية لتعديل نظام ملكية الأرض لا يحقق إذن إلا نتائج محدودة للغاية الأمر الذي يلزم معه القيام بإجراءات تنظيمية جذرية تمكن الزراعة من أن تقوم بدورها في عملية تطوير الاقتصاد المتخلف. من هنا جاءت الحاجة إلى اصلاح زراعي شامل. ليس هنا بطبيعة الحال مجال دراسة ذلك وإنما يتعين الإشارة إلى أن الاصلاح الزراعي في ذاته لا يكفي لزيادة الانتاج. زيادة الانتاج لو تحققت لا تعني تحرير الفائض الزراعي، وإنما يتعين البحث عن شكل جديد للوحدة الانتاجية يسمح بزيادة الانتاج مع الحد النسبي من استهلاك المنتجين وتسهيل عملية تعبئة الفائض الزراعي، بعبارة أخرى لا بد من إعادة تنظيم القطاع الزراعي على نحو يجعل الملكية والادارة للمنتجين المباشرين أنفسهم في صورة الانتاجية، ويؤدي بالتالي إلى تحويل المجتمع الزراعي لمصلحة هؤلاء المنتجين المباشرين، وليس إلى مجرد

تحـويل النشـاط الزراعي لتمكين الصنـاعـة من أن تتـطور على حســاب هؤلاء المنتجين المباشرين.

بهـذا يتضح أن إمكـانية قيـام السياسـة الماليـة بدور في تحقيق الهـدف الأساسي للسياسة الاقتصادية في اقتصاد متخلف هي إمكانية محدودة.

أهم المراجع

بالاضافة إلى ما جاء ذكره بالمؤلف

(١) باللغة العربية

احمد جامع ـ علم المالية العامة ـ الجزء الأول ـ الفن المالي. مكتبة وهبة. القاهرة ١٩٦٥

أحمد جامع ـ المذاهب الاشتراكية. دار المعارف بمصر. ١٩٦٩

أحمد جامع ـ الاقتصاد الاشتراكي. دراسة نظرية تحليلية. دار النهضة العربية. القاهرة ١٩٦٩

أحمد حافظ الجعويني ـ اقتصاديات المالية العامة. دراسة في الاقتصاد العام. دار العهد الجديد. القاهرة ١٩٦٧

أحمد رشاد موسى ـ دراسة في النظرية الاقتصادية ـ الجزء الأول ـ معهد البحوث والدراسات العربية. القاهرة ١٩٧٠

أمين عبد الفتاح سلام ـ السياسة الغربية للدول المتخلفة. دار النهضة العربية. القاهرة ١٩٧٠

اسماعيل صبري عبدالله ـ تنظيم القطاع العام. الاسس النظرية وأهم القضايا التطبيقية، دار المعارف بمصر، ١٩٦٩

بيريسليغين ـ أسس تنظيم المالية العامة والتسليف، مطبوعات دار التقدم، موسكو (بدون تاريخ محدد).

جلال أحمد أمين ـ مبادىء التحليل الاقتصادي، مكتبة وهبة، القاهرة ١٩٦٧

جمال الدين محمد سعيد ومنيس عبد الملك ـ المالية العامة، مطبعة لجنة البيان العربي، القاهرة ١٩٦٢

حسن عواضة ـ المالية العامة، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٧٣.

حسين فهمي ـ الجنيه المصري بعد الثورة، مطبوعات جامعة القاهرة بالخرطوم (١)، ١٩٧٢

حازم الببلاوي ـ النظرية النقدية، مقدمة إلى دراسة الاقتصاد التجمعي. مطبوعات جامعة الكويت، ١٩٧١.

حامد عبد المجيد دراز وسميرة إبراهيم أيوب – مبادئ المالية العامة، الدار الجامعية ، الإسكندرية ٢٠٠٣

حامد عبد المجيد دراز وسعيد عبد العزيز عثمان – مبادئ المالية العامة – الدار الجامعية ، الإسكندرية ٢٠٠٣

خطار شبلي ـ العلوم المالية، الجزء الأول، الموازنة، بيروت ١٩٦٢

خليل حسن خليل ـ دور رؤوس الاموال الأجنبية في تنمية الاقتصاديات المتخلفة. رسالة دكتوراه متقدمة إلى كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٦١

رفعت المحجوب ـ المالية العامة، الكتاب الأول: النفقات العامة. والكتاب الثاني الايرادات العامة. دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧١

رفعت المحجوب ـ الاقتصاد السياسي ـ الجزء الأول ـ دار النهضة العربية. القاهرة ١٩٧١

رفعت المحجوب ـ الطلب الفعلي. مع دراسة خاصة بالبلاد الآخذة في النمو. دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٧١

رفعت المحجوب ـ إعادة توزيع الدخل القومي من خلال السياسة المالية، دار النهضة العربية. القاهرة ١٩٦٨

رفعت المحجوب ـ السياسة المالية والتنمية الاقتصادية. المطبعة العالمية. رسائل في

التخطيط القومي ، ٣٨٠ ، القاهرة ١٩٥٩
رياض الشيخ ـ المالية العامة ، دراسة الاقتصاد العام والتخطط المالي في الرأسمالية والاشتراكية . دار النهضة العربية ، القاهرة ١٩٦٩ .
رشيد الدقر ـ المالية العامة ـ الجزء الثاني ـ موارد الدولة ونفقاتها ، مطبعة الجامعة السورية ، دمشق ١٩٥٨
زكريا أحمد نصر ـ النقد والائتمان في الرأسمالية والاشتراكية . مكتبة سيد عبدالله وهبة . القاهرة ١٩٦٥
زكريا أحمد نصر ـ مقدمة في نظرية القيمة . القاهرة ١٩٦٥
زكريا أحمد نصر ـ التحليل النقدي ، القاهرة ١٩٥٧ .
زين العابدين ناصر ـ علم المالية العامة والتشريع المالي ، دار النهضة العربية . القاهرة ١٩٧١
عبد الحكيم الرفاعي وحسين خلاف ـ مبادىء النظرية العامة للضريبة ، القاهرة ١٩٥٣
عادل احمد حشيش ومصطفى رشيد شيحه ـ النظام الضريبي المصري ، (دراسة انتقائية تحليلية) ، مذكرات على الاستنسل ، مؤسسة الثقافة الجامعية ، الاسكندرية ١٩٧٢
عادل أحمد حشيش ـ نظرات في النظام الضريبي للمملكة المتحدة . محاضرات القيت على طلبة دبلومي الدراسات العليا في الاقتصاد والقانون العام . مطبوعة على الاستنسل ، الاسكندرية ١٩٧١
عادل أحمد حشيش ـ تاريخ الفكر الاقتصادي ، دراسة انتقائية ، انتقادية ، دار النهضة العربية ، بيروت ١٩٧٤
عادل أحمد حشيش ـ الاقتصاد الاشتراكي ، مؤسسة الثقافية الجامعية ، الاسكندرية ١٩٧٢
عادل أحمد حشيش ومصطفى رشدي شيحه – مقدمة في الاقتصاد العام ، دار الجامعة الجديدة للنشر ١٩٩٨ .

عادل أحمد حشيش ـ محاضرات في الاشتراكية والتحول الاشتراكي، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية ١٩٧٠.

عاطف صدقي ـ الضرائب في الاتحاد السوفيتي، تنظيمها ودورها، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والاحصاء والتشريع. القاهرة ١٩٦٤

عاطف صدقي ـ مبادىء المالية العامة والتشريع المالي. الجزء الأول، مبادىء المالية العامة، مكتبة سيد عبدالله وهبة. الطبعة الأولى. القاهرة ١٩٦٤

عبد المنعم فوزي ـ النظم الضريبية. دار النهضة العربية. بيروت ١٩٧٣

عبد المنعم فوزي ـ المالية العامة والسياسة المالية. دار النهضة العربية. بيروت ١٩٧١

عبد المنعم فوزي وعبد الكريم بركات ويونس البطريق ـ المالية العامة. الاسكندرية ١٩٦٨

علي عباس عياد ـ النظام الضريبية المقارنة، الجزء الأول. مؤسسة شباب الجامعة، الاسكندرية ١٩٧٠

عبد الكريم بركات وحامد دراز ـ مبادىء الاقتصاد العام. مؤسسة شباب الجامعة. الاسكندرية ١٩٧٣

عبد العال الصكبان ـ علم المالية العامة. الجزء الأول. الطبعة الثالثة. دار الجمهورية، بغداد ١٩٦٧

علي عبد الرسول ـ المبادىء الاقتصادية في الاسلام والبناء الاقتصادي للدولة الاسلامية، دار الفكر العربي، القاهرة ١٩٦٨

عبد الحميد القاضي ـ تمويل التنمية الاقتصادية في البلدان المتخلفة. رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة الاسكندرية ١٩٦٨/١٩٦٩

عاطف السيد ـ محاضرات في النظرية العامة للتخطيط المدني. مذكرة معهد التخطيط القومي القاهرة ١٩٦

عاطف السيد ـ تخطيط الموارد العامة، التخطيط الضريبي . مذكرة معهد التخطيط القومي رقم ٥١١ ، القاهرة ١٩٦٤

عبد الرحمن يسري ـ تحليل أثر العوامل الاجتماعية على التنمية الاقتصادية . كلية التجارة، جامعة الاسكندرية، ١٩٧٣

فؤاد يونس ـ ميزانية البرامج والاداء . المنظمة العربية للعلوم الادارية . مركز البحوث الادارية، القاهرة، يوليو ـ تموز ١٩٧٠

كمال غالي ـ مبادىء الاقتصاد المالي . الطبعة الثالثة، مطبعة جامعة دمشق ١٩٦٨ .

محمد حلمي مراد ـ أصول الاقتصاد، الجزء الأول. مطبعة نهضة مصر ١٩٥٨ .

محمد حلمي مراد ـ الميزانية العامة، قواعدها وتطبيقاتها في بعض الدول العربية، القاهرة، معهد الدراسات العربية العالية ١٩٦٠ .

محمد حلمي مراد ـ أثر بعض الظواهر الاقتصادية الحديثة في النظرية العامة للضريبة، محاضرات مطبوعة على الاستنسل ألقيت على طلبة الدراسات العليا في دبلومي الاقتصاد السياسي والقانون العام. كلية الحقوق جامعة الاسكندرية ١٩٧٢ ـ ١٩٧٣

محمد حسن الجمل ـ أصول المالية العامة، القاهرة (بدون تاريخ محدد) .

محمد عبدالله العربي ـ مبادىء علم المالية العامة والتشريع المالي . الجزء الأول، « نفقات الدولة » والجزء الثاني، موارد الدولة (النظريات العامة) ، مطبعة لجنة التأليف والترجمة والنشر ، القاهرة ١٩٣٨

محمد ابراهيم غزلان ـ في مبادىء الاقتصاد ، نظرية القيمة والتوزيع ، الاسكندرية، ١٩٦٤

محمد حامد دويدار ـ مبادىء المالية العامة ، الجزء الأول. المكتب المصري الحديث ، الاسكندرية ١٩٦٨

محمد حامد دويدار ـ في اقتصاديات التخطيط التطور الاقتصادي في مصر ،

المكتب المصري الحديث، الاسكندرية ١٩٦٧
محمد دويدار ومصطفى رشدي شيحه - الاقتصاد السياسي، المكتب المصري الحديث، الاسكندرية ١٩٧٣
محمد زكي شافعي - مقدمة في النقود والبنوك. دار النهضة العربية، الطبعة السابعة، بيروت ١٩٧٣
محمد زكى شافعى - التنمية الاقتصادية. الكتاب الأول. دار النهضة العربية. القاهرة ١٩٦٨
محمد لبيب شقير - علم المالية العامة. مكتبة النهضة العربية. القاهرة ١٩٥٧
محمد وديع بدوي - دراسات في المالية العامة، دار المعارف بمصر ١٩٦٦
محمد مبارك حجير - ضرائب وتطوير اقتصاديات الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، القاهرة ١٩٦٥/١٩٦٦
محمد عادل الهامي - أسلوب استخدام ميزانية البرامج والاداء في ظل الاصلاح الاقتصادي والمالي، معهد الدراسات المصرفية، القاهرة ١٩٦٨
محمد سعيد عبد السلام - دراسة في مقدمة علم الضريبة. دار المعارف بمصر، الطبعة الثانية، ١٩٦٨

محمد فؤاد ابراهيم - مبادىء علم المالية العامة. الجزء الأول. النفقات العامة والموارد العادية. مكتبة النهضة المصرية (بدون تاريخ محدد)
محمود رياض عطيه - موجز في المالية العامة. دار المعارف بمصر، ١٩٦٩
محمود عاطف البنا - الموازنة العامة وتنفيذ البرامج طويلة الاجل. المنظمة العربية للعلوم الادارية. مركز البحوث الادارية. أكتوبر - تشرين أولا. القاهرة ١٩٧٠
مصطفى رشدي شيحه - النظرية النقدية من خلال التحليل الاقتصادي الكلي، مؤسسة الثقافة الجامعية، الاسكندرية، ١٩٧٢
مصطفى رشدي شيحة - الاقتصاد العام للرفاهية، دار المعرفة الجامعية، (بدون تاريخ محدد).

مصطفى القوني ـ المالية العامة والضرائب، مكتبة الانجلو المصرية. ١٩٥٢.
نبيل الروبي ـ التضخم في الاقتصاديات المتخلفة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة الاسكندرية، ١٩٧٣
هاشم الجعفري ـ مبادىء المالية العامة والتشريع المالي، مطبعة الاعظمي. بغداد. ١٩٦١

(ب) باللغة الفرنسية

Nahla P. 4.

Ardant(Gabriel)-« Technique de l'Etat » - De la Productivite du Secteur public». Ed. P.U.F. Paris. 1953.

Ardant (G.) Fondements économiques et sociaux des principes budgétaires). Revue du Trésor. Sept. 1951.

Ardent (G.) Theorie sociologique de L'impôt» (2 volumes). Ed.S.E.V.P.E.N.. Paris. 1956.

Atlam Baher.-« Le Système fiscal en Economie Socialiste», (L'exemple de l'URSS). Tome I et Tome II. Thèse pour le Doctorat d'Etat. Paris. 1969.

Alix(Edgard)-« Traité élémentaire de Science des Finances et de législation Financières Française». Paris. 1931.

Aventur(J.)-« Budget Social et développement economique». Revue de Science financière. Juillet - Sept. 1956.

Barrère (Alain) - «Politique financière». Dalloz. Paris. 1959.

Barrère(A.) Economie et Institutions financieres». Tome I et II Dalloz Paris 1[illegible]

Barrère(Al[illegible]«Economie financière» 2ème édition. Dalloz. Paris 1971.

Barrère(A[illegible]).-« Le Budget et la distribution du revenu Nationa. l Public finan[illegible] VOL. 25 (1968). Amsterdam 1970.

Barrère(A.)-« L'interprétation de la Co - existence des Economies publiques et privées». Finance. Avril. 1963.

Barrère (A) - « La problématique de L'équilibre budgetaire. Finances publiques» No. 2. 1950.

Barrère(A.)-Signification et Contenu de la politique Financière» - Revue de Science financière. No. 1. Janv - Mars 1959.

Barrère(A.)-« Redistribtion des Revenues. attribution de ressources». Revenu disponible. in R.S.L.F.. Paris 1956.

Barre(Raymond)-« Economie Politique». Tome I. P.U.F. Coll.. «Thémis». Paris 1963.

Brochier(Hubert) et Tabatoni(Pierre)- «Economie Financière», P.U.F., Collection «Thémis», Paris 1963.

Brochier(Herbert)- «Finances publiques et redistribution des revenus», Préface de J. Marchal, Paris, A. Colin, 1950.

Brochier(Herbert)- «Le problème de L'impôt indirect dans les pays en voie de développement», Revue de Sciences Financière, No. 3, Juillet -Sept. 1965.

Baudhuin(Fernand)- «Précis de Finances publiques» 3ème Ed., Bruxelles 1958.

Baude(Jules)- Lecture et Critique des Bilans. Les Editions comptables, Paris 1957.

Badouin(Robert)- «Agriculture et accession au développement», Ed. Apedone, Paris 1967.

Bertrand(L.)- «Le conteôle parlementaire des Finances Publiques», Ed. Clermond - Ferrand, Paris 1963.

Boudeville(Jacques - R.)- «Les programmes économiques», «Que sais -je?» P.U.F. 1963.

Berger (P.) - «L'incidence Monétaire d'Etat», Banque, Août, 1956.

Berger(Pierre)- «L'empeunt a - t - il une action ou inflationniste», Banque, Août, 1958.

Bloch(H.S.)- «La politique fiscale des pays sous -developpés», Traduction Française par Robert Muller: R.S.I.F. No. 1, Janv Mars 1953.

Branik(Julius)- «Le Budget et la distribution du revenu. National», Rapport général, Travaux de la XXIIIeme Session de l' I.I.F P (1967), Publis in Public Finance, Vol. 23, Amsterdam, 1970.

Chambre(Henri)- «L'economie planifiee», «Que sais -je?», P.U.F., Paris 1972.

Calvez(Jean Yves)- «Aspects politiques et Sociaux des pays en voie de développement», Dalloz, Paris 1071.

Chenot(Benard)- «L'organisation economique de l'Etat», Dalloz, Paris 1964.

Cosciani(César)- «La nature de l'activite Financiere», Traduction de Jean Parent, R.S.I.F., No. 3 Juillet - Sept. 1953.

Clark(Colin)- «Les conditions du progrés economique», P.U.F. Paris 1951.

Dunand(Philippe) et Xavier Greffe(Xavier)- «Problèmes Budgetaires Contemporains», La prévision des recettes et les Badgets de programmes, P.U.F Paris 1970.

Denis(Henry) - «Histoire de la pensée économique» 3ème édition, P.U.F., Paris 1971.

Dumont(René) - «Developpement et Socialismes», Editions Seuil, Paris 1969.

Duverger(Maurice) - «Finances Publiques», P.U.F. Coll. «Themis» Paris, 1968.

Duverger(M.) - «Institutions FINANCIE, RES», Troisième Edition, Paris 1960.

Dikmen(M. Orhan) - «Nouveaux objectifs des Systèmes fiscaux dans les pays en voie de développement», Public Finances No. 2, 1970.

Dehove(G.) - «Science des Finances, Economie et politique, Finances publiques», 1949.

Dehove(G.) - «L'activité Financière et la notion de besoin Public», R.S.L.F. Oct - Déc. 1947.

De Bernis(Gérard) - «Développement, Socialisation, Socialisme» in - Trava et Condition humaine, Ed. Fayard, Paris 1963.

El - Banna(M. Atef) - «Le Particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire», L.G.D.J., Paris 1968.

Edmond - Grangé(Jacques) - «Le Budget Fontionnelle en France», avant propos de L. Trotabas, Ed. L.G.D.J., Paris 1963.

Goldsmith(Raymond W.) - «Facteurs déterminants de la Structure fincière», publications de l'O.C.D.E., Paris (sans date précsie).

Gaudemet(Paul M.) - Précis des Finances publiques», Tome I et II, Editions Montchrestien, Paris 1970.

Garrigou - Lagrange(A.) et Passet(René): «Economie politique» 2ème éc Dalloz, Paris 1969.

Guelfat (Issac) «Doctrines économiques et pays en voie de développement», P.U.F., Paris 1961.

Gannagé(Elias) - «Financement du développement», Ed. P.U.F., Paris 1969.

Gruson (Claude) - «Esquisse d'une Théorie générale de l'équilibre économique», Ed. P.U.F., Paris, 1949.

Garrigou Lagrange(André) - «Systèmes et Structures», Troisième Edition, Dalloz, Paris 1971.

Hashish(Adel A.) - «Le rôle de la coopération dans la Socialisatoin de l'Agriculture égyptienne», Thése pour le Dactorat d'Etat, Paris 1969.

Harris(C.L.) - «Les critères distinctifs d'un bon impôt», in, R.S.F., Uo. 2 Avril - Jin, 1957.

Harris(C.L.) - «Le problème des économies dans les dépenses publique», R.S.L.F., No 3, 1954.

Hansmeyer(K.H.) - «La dette publique comme moyen de reporter les Charges sur générations futures». R.S.F. No. 4. 1963.

Hicks(Ursula) - «Les impôts indirects dans l'économie moderne». R.S.L.F.. 1952.

Jacquemin(Alex.) et Schrans(Guy) - «Le Droit économique». P.U.F.. Coll. «Que sais - je?». Paris 1970.

Jonis(F.) et Plaindoux(G.) - «Contrôle Budgétaire». Dunod. Paris 1961.

Jèze(Gaston) - «La technique du Crédit public». Cours de finaances publiques professé à la faculté de Droit de Paris. 1937.

Jèze(Gaston) - «Cours de finances publiques». (phénomènes financières. théorie générale des revenus). Ed. Giaed. Paris 1931.

Jèze(Gaston) - «Cours de Science des finances et de législstion financières française». Tome I: Dépenses Publiques. Théorie générale du Crédit public. 6ème éd.. Paris 1922.

Jèze(Gaston), - «Le fait générateur de l'impôt» in R.S.L.F.. Paris 1963.

Jacomet(R.) - «L'adaptation du budget aux tâches de l'Etat moderne». (Finance publique. No. 1. 1953).

Jonid(F.) et Plaindux(G.) - «Contrôle Budgétaire». Dunod. Paris 1961

Krier(H.) - «La charge de l'impôt sur l'économie». Théorie de la pression fiscale. Ed. L.G.D.J.. Paris 1944.

Kurowski(Léon) - «Les finances dans Etats Socialistes» Ed. L.G.D.J.. Paris 1962.

Lalumière(Pierre) - «Finances publiques». Armand Colin. Collection «U». Paris 1971.

Lalumière(P.) - «Les cadres Sociaux de la Connaissance financière». Revue de Science Financière. No. 1. Janvier 1963.

Laufenberger(H.) - «Histoire de l'impôt» Que sais -je? P.U.F. 1958.

Laufenberger(F.) - «Finances comparées» (Etats - Unis. France. Angleterre. URSS). Troisièem édition. Sirey. Paris 1957.

Laufenburger(F.) - «Théorie économique et psychologique de finances publiques». Paris. Sirey. 1956.

Lanfenberger(H.) - «Economie Financière en trois leçons». Recueil Sirey. Paris 1950.

Laufenberger(H.) - Traité d'économie et de législation financières». Budget et Trésor. 3ème édition. Recueil Sirey. Paris 1948.

Laufenberger(H.) - «Précis d'économie et de léguslation FINANCIE, RES». (Revenu. Capital et Impôt). 3e Ed. Sirey. Paris 1947.

Laufenburger (H.) - «Rôle et Fonctions de l'impôt dans l'économie contemporaine», Revue économique et sociales. Lausanne, Juillet 1959.

Lafferrière(Julien) et Waline(Marcel) - «Traité élémentaire de Science et de

Lassudrie - Duchême(B.) - «Les rapports du pouvoir monétaire et du pouvoir financier et les conflits de politique économique», R.S.F. Nos. 2 et 3, 1960.

L'homme(Jean) - «Le Pouvoir économique et sa nature», Revue Economique, ~~No. 6, 1958.~~

Masoin(Maurice) - «Théorie économique des finances publiques», Louvain (Belgique), 1946.

Masoin(M.) - «Les effets de la dette publique». in Les effets économiques, I.I.F.P. Congrès de Rome 1956.

Masoin(M.) - «L'équilibre Fundamental des Finances publiques». Finance publique, No. 4, 1946.

Marchal(André) - «Ststèmes et Structures économiques», 4ème édition, P.U.F., Paris 1969.

Marchal(A.) - «Méthode scientifique et Science économique», Tome I et II, Médicic, Paris, 1952, 1954.

Marchal(A.) - «Economie politique et technique Statistique», Paris, 1948.

Marchal(Jean) - «La nature et le contenu de l'économie financière», Préface ā H. Krier «La charge des impōts sur l'économie, Paris 1944.

Marchal(Jean) et Lecaillon(Jacques) - «Les flux monétaiees», editions Cujas, Paris 1967.

Marchal(J.) et Lecaillon(J.) - «La répartition du revenu national, Vol. III. CRF NIN, Paris 1958.

Makalou (Omar).. «l'équilibre Budétaire dans les pays en voie de développement», Ed F. Maspero, Paris 1970.

Madar(Z.) et Rastello(H.) - «Le Rôle de l'Etat dans la reglementation de l'économie Capitaliste et Socialistg», Edition de l'Institut Universitaire d'Etudes Européennes de Turin, 1969.

Maillet(P.) - «Circuits financiers et - tableaux economiques», R.S.F No. 1, 1958.

Marcewski (Jan) - «Comptabilité nationale», Paris, Dalloz, 1965.

Marcewski(J.) - «Les Budgets nationaux», Economie Appliquée, Oct. - Déc., Paris 1948.

Michelson(A.) et Masoin(M.) - «Les finances publiques et l'évolution Cyclique». Congrès de l'I.I.E.P., 1948.
Meynaud(Jean) - «Les groupes de pression». «Que sais -je?» P.U.F., Paris 1962.
Meynaud(J.) - «Politique économique comparée». Cours de L'I.E.P. Paris 1945 - 55.
Mehl(Lucien) - «Science et technique Fiscales». Tome I. «Thémis». P.U.F Paris 1959.
Moulié (P.) - «L'imposition des personnes publiques». preface de P. Lalumière. Ed. L.G.D.J.. Paris. 1972.
Marcireaux(Jean - Maire) - «L'Uniticuté de l'impôt sur le revenu». Revue de Science Financière. Paris. L.G.D.J.. Janv. -Mars. No. I. Paris 1963.
Martin(Jean - Pierre) - «Imposition Cédulaire et imposition unitaire des revenus». in Revue de Science financière. No. 3. Juillet -Sept. 1956.
Nérigot (J. G.) - «La justice fiscale: Variations sur un thème Connu». R.S.L.F.. Janvier - Mars. No. 1. Paris 1955.
Myrdal,(G.) - «Théorie économique et pays sous -développés». Présence Africaine. 1959.
Niveau(Maurce) - «Histoire des Faits économiques contemporains». P.U.F Coll. «Thémis». Paris 1966.
Nasser(Zein El - Abedin) - «La double imposition internationale et l'intervention des organisations Internationales pour y remédier». Thèse pour le Doctorat d'Etat. Paris. 1965.
Nitti(Francesco) - «Principes de Science des finances». Traduit de l'Italien. par Stefan Freund. Ed.. Marcel Girard. Paris 1928.
Nations Unies - «Manuel de Classification Economique et fonctionnelle des opérations de l'Etat». New York. 1957.
Nations Unies - «Comptabilité publique et exécution du Budget». New Yor. 1952.
Nations Unies - «Mesures à prendre pour le développement économique des pays insuffisamment développés». NEW York 1951.
Nations Unies - «Etudes sur la situation économique de l'Europe». New York. 1949.
O.C.D.E. - «Le régime fiscal et son incidence sue la productivité». Paris 1957.
O.C.D.E. - «Politique Budgétaire et équilibre économique». Léçons du passé. problemes et perspectives. Paris. Déc. 1968.
Pinto(R.) et Grwitz(M.) - «Méthodes des Sciences Sociales». 4ème éd.. Dalloz. Paris 1971.

Peacock(A.T.) - «Les finances publiques, instrument de développement économique», publication de l'O.C.D.E., Paris 1964.

Peacock (A.T.) - «La politique fiscale au service du développement économique» (pp. 7 - 19), publications de l'O.C.D.E., Paris 1965.

Peittre(André) - «Pensée économique et théorie contemporaines», cinquième édition, Dalloz, Paris 1970.

Rousseaux(Paul) - «Economie politique générale», Edition J. Duculot, S:A:, Gembloux, Belgique 1971.

Rullière)G.) - «Utilité et Réalité de la distinction entre les impôts directs et les impôts indirect», R.S.F No. 2, Avril - Juin 1966.

Raynaut(P.L.) - «La physcologie de contribuable devant l'impôt», R.F.F Paris 1948.

Salles(P) et Wolff(J.) - «La vie économique et sociale de la Nation», 2 volumes, Librairie Dunod, Paris 1969.

Snozzi (E.G.) «L'interprétation du Bilan», Dunod, Paris 1964.

Stucken(R.) - «Le déficit Budgétaire et son financement», Revue de Science financière, Avril - Juin, 1958.

Slavnky(I) - «Le Nouveau Système de gestion et la circulation monétaire», L'URSS et les pays le l'Est, No. 3, 1967

Trotabas(L.) - Avec la Collaboration de J. M. Cotteret: «Finance publique», Quatrième Edition, Dalloz, Paris 1970.

Trotabas(Louis) - «Institutions Financières», 2eme éd., Précis Dalloz, Paris 1957

Trotabas(L.) - «Précis de Science et Legislation Financière» 2ème ed. Dalloz, Paris 1950.

Traimond(Pierre) - «Trésor et Pouvoir economique», Edition Cujas, Paris 1968.

Tabatoni(Pierre) - «Etude théorique de l'incidence des impôts», Thèse, Aix, 1950.

Tabatoni(P.) - La rationalité économique des choix financiers dans la théorie contemporaine des finances publiques», Econ. Appl. Janvier - Juin, 1955.

Jilmo(Jean) - «la théorie du multiplicateur», Econmie Appliquée, No. 6, 1949.

Volnea (Serban) - «La socialisation». Paris P.U.F. 1950.
Wagner(A.) - «Traité des Sciences des finances». Tome III, Le Crédit Public, Paris 1912.
Weralski(Marian) - «Les problèmes de la fiscalité dans les Etats Socialistes». Revue de Science financière No. 4. Oct - Déc. Paris. 1969.
Weraliski(M.) - «La pression fiscal dans les pays capitalistes et dans les pays socialistes», R.S.F. 1962.

nahla p. 4 - 8.

الفهرس

رقم الإيداع	٢٠٠٤/٤٤٥٥
الرقم الدولي .I . S . B . N	977-328 – 114 - o